



297
2 ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
A R A G O N**

Federalismo y Descentralización

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta al Honorable Jurado

Javier Amado Ramírez Alvarez

San Juan de Aragón, Edo. de México 1990

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
1.- ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO.....	3
1.1 Origen del Federalismo.....	8
1.2 El Federalismo en México.....	12
1.3 Las Entidades Federativas.....	19
2.- ESTRUCTURA JURIDICA DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACION.....	20
2.1 Organización de las Entidades.....	21
2.1.1 La Población.....	21
2.1.2 El Territorio.....	22
2.1.3 El Orden Jurídico.....	25
2.1.4 El Poder Público.....	27
2.2 Integración del Gobierno de las Entida- des.....	28
2.2.1 El Poder Ejecutivo.....	29
2.2.2 El Poder Legislativo.....	31
2.2.3 El Poder Judicial.....	33
2.3 Autonomía del Municipio.....	36
2.3.1 Antecedentes del Municipio.....	37
2.3.2 Marco Jurídico del Municipio.....	42
2.3.3 Modificaciones al Artículo 115.....	44
2.3.4 Alcances con la Reforma del 3 de Febrero.....	47

3.- DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y ESTADOS.....	Pág. 50
3.1 Facultades Tributarias de la Federación.....	55
3.1.1 Facultades Ilimitadas.....	61
3.1.2 Facultades Exclusivas.....	61
3.1.3 Facultades Implícitas.....	63
3.1.4 Facultades Legislativas.....	64
3.2 Facultades Tributarias de las Entidades Federativas.....	65
3.3 Facultades Tributarias de los Municipios.....	68
4.- FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL VIA LA DESCENTRALIZACION.....	70
4.1 La Descentralización Administrativa.....	75
4.2 Marco Jurídico de la Descentralización.....	77
4.3 Acciones Concretas sobre la Descentralización.	83
C O N C L U S I O N E S.....	89
APENDICE.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	106

INTRODUCCION

La definición del proyecto de país al cual los mexicanos aspiramos se encuentra en nuestra Constitución Política, que señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental". (Artículo 40), y "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". (Artículo 49).

Parece evidente que las reformas que es preciso hacer deben estar dirigidas a promover un sistema más representativo y a fortalecer el federalismo y la división de poderes como fórmulas sancionadas por la voluntad del pueblo, para una sociedad más democrática, "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". (Artículo 3).

No cabe duda, que entre las muchas cosas que es preciso corregir en nuestra sociedad y retomar el camino trazado por la Constitución, está el excesivo centralismo político, económico y administrativo, cuya práctica han creado serias distorsiones en el funcionamiento general del país y han inhibido el desarrollo generalizado de la vida nacional en todo el territorio. Incluso se habla de niveles de gobierno al referirse a la federación, los Estados y Municipios; se ve con claridad que la noción centralista de niveles, es contradictoria con el concepto de Estados libres y soberanos que señala nuestra Constitución. En este estudio, se plantea la necesidad de corregir las tendencias y prácticas centralizadoras en los aspectos político, económico y administrativo; con la finalidad de promover el potencial de cada entidad federativa, a través de un --

uso más intenso de mecanismos de coordinación entre el Gobierno federal y los Estados y el ejercicio sistemático del diálogo y la consulta de las comunidades locales.

Estas ideas, constituyen el estudio jurídico, realizado con el instrumental del Derecho Constitucional; con el anhelo de tener un sistema más democrático y justo, donde no existan varios México con graves desigualdades económicas, sociales y culturales entre sus habitantes, sino un sólo México, en el cual todos los mexicanos podamos llevar una vida digna.

I. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

La evolución de las condiciones de vida del hombre a pasado por diferentes etapas históricas determinadas por las relaciones entre los mismos hombres y por los distintos modos de aprehensión del mundo circundante. De esta manera se fué pasando desde la desorganización de la horda a formas cada vez más complejas de organización social, según las exigencias de la vida comunitaria y las nacientes relaciones -pacíficas e me con otros pueblos.

Suponer, sin embargo, que desde los tiempos antiguos se pu~~de~~ hablar de Estado tal como hoy se lo concibe, sería un --- error. Evidentemente, las organizaciones sociales, tuvieron diferentes formas de concepción hasta llegar a ser consideradas como poder organizado y centralista sobre un pueblo determinado y dentro de los límites de un territorio.

Por lo tanto, recordaremos a algunos autores políticos -- que con sus obras impulsaron la aparición del Estado y, son el antecedente del sistema federal, ya que estas ideas fueron recogidas posteriormente por los autores de la Constitución que regula a los Estados Unidos de Norteamérica; la más antigua y -- uno de los pocos documentos políticos que aún infunden respeto y conservan su eficacia y vitalidad; además de ser el primer - documento en el que se plasmó el Sistema Federal.

John Locke (1632-1704) en quién la alianza de nobles y -- burgueses, gestores de la revolución inglesa de 1688, encontraron su ideólogo.

Para él, el estado natural es el reino de la igualdad y -- la libertad y no un estado de guerra permanente. En este sentido John Locke, afirma que el estado de libertad no es de modo alguno, un Estado de licencia y no implica, como tampoco el

Estado de igualdad la guerra de todos contra todos, "porque -- la razón natural enseña a todos lo hombres si quieren consultiarla, que siendo todos iguales e independientes, nadie debe perjudicar a otro en su vida, en su salud, en su libertad, en su bien" 1/. Es decir, la libertad de cada uno termina donde empieza la de los otros, y la propiedad figura también dentro de los derechos naturales. Locke es el teórico del estado individualista y liberal burgués, ya que era un ferviente defensor de la libertad de los hombres frente a los reyes, pero, -- al mismo tiempo, era un espíritu antidemocrático al que no le interesaba la plebe, sino únicamente los tenedores de la riqueza.

Además, explica que el tránsito del estado de naturaleza a la sociedad civil puede únicamente realizarse por un acuerdo unánime de voluntades y que su fin es asegurar, mediante la organización de un gobierno, los derechos naturales de los hombres, entre ellos, pero en forma principal, la propiedad.

Locke, preciso la teoría de la separación de los poderes: -- lo primero que falta es una ley autorizada por común consentimiento, que sirva para decidir las controversias, pensamiento que es la causa del poder legislativo. El segundo poder es la judicatura, porque en el estado de naturaleza "faltaba un juez conocido e imparcial, con autoridad para determinar las diferencias según la ley establecida". Por último, menciona al poder ejecutivo, pues "en el estado de naturaleza falta a menudo el poder que sostenga y aplique la sentencia, si ella fuere -- recta".

El enciclopedista francés Montesquieu (1689-1751) resueltamente se manifiesta también por afirmar los derechos a la --

1/ CIT. POS, Mario de la Cueva. "La Idea del Estado" Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975. p. 76.

igualdad y la libertad, el destino le reservó un puesto de honor por su idea de la necesaria separación de los poderes, como el camino único para poner fin al absolutismo y despotismo y para asegurar la propiedad y la libertad de los hombres; partió de una filosofía propia de la libertad, producto de una razón que está en el origen de todas las cosas, que le permitió una justificación general de su pensamiento, no en beneficio de los poseedores de la tierra y de la riqueza, sino de todos los hombres, con la misma universalidad que tuvo la doctrina del derecho natural de la ilustración.

Por otra parte, los escritores ingleses no consideraron la separación e independencia del poder judicial frente a los poderes Legislativos y Ejecutivo; Montesquieu hizo del judicial un poder distinto, el tercero, indica que, "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor." ^{2/} En tanto Locke parece no ver en él sino una rama del ejecutivo.

De lo expuesto anteriormente, deduzco que la doctrina de Montesquieu fue la que se elevó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 a la categoría de uno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, según se desprende del artículo dieciséis de la Declaración: "La sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución".

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) Concibe al Estado con un

^{2/} Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes" estudio Preliminar de Daniel Moreno, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985 p. 104.

despliegue hacia el futuro y es tan actual que todavía resolvemos la problemática del porvenir con base en su pensamiento.

Estima no sólo necesario abatir el despotismo sino establecer un sistema político donde el hombre a pesar de vivir -- en sociedad y de subordinarse al Estado, continúe siendo libre. Además como todos somos iguales, sólo un poder democrático don de todos y cada uno participen en la elaboración de la legislación, es legítimo y contribuirá realmente al bien común.

Estas ideas expuestas, se desarrollaron dentro del marco de la filosofía de la ilustración, pero a ellas se agregaron - dos grandes acontecimientos: La Independencia de las Colonias Inglesas y la Revolución Francesa. El primero con una significación local, que fue creciendo en el siglo XIX y en los años-primeros del XX, hasta hacer de los Estados Unidos de Norteamérica, la potencia económica y militar más fuerte que ha conocido la historia; y el segundo, expresión magnífica del amor - a la libertad que fluye de la idea del derecho natural y del - torrente revolucionario que representó Juan Jacobo Rousseau.

La trascendencia de los acontecimientos y el tema político y jurídico que propusieron los pensadores expuestos, no era otro sino la libertad de los pueblos y de los hombres, ideas - que fueron recogidas en la declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, precedida de un preámbulo a -- modo de exposición filosófica de los derechos del hombre y de - los principios universales que son la base de toda constitu-- ción democrática; proclamaba en particular que todos lo hom-- bres han nacido iguales y libres, y que ningún gobierno existe sino gracias al consentimiento del pueblo.

Es así como, Hamilton, Madison y Jay, Autores de la Constitución Norteamericana, en sus artículos que publicaron expusieron estas brillantes ideas, influyendo en los delegados a -

la Convención de Filadelfia, de las ventajas de un Sistema Federal.

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica fue aprobada el 17 de septiembre de 1787, desplegándose en ella la más elocuente exposición de la teoría del gobierno representativo, el fundamento en el equilibrio y separación de poderes - de todo régimen democrático y de la necesaria operación de los frenos y Contrapesos en las relaciones de las instituciones -- fundamentales.

1.1 ORIGEN DEL FEDERALISMO

El pueblo norteamericano ideó un sistema peculiar de gobierno que con el tiempo institucionalizó varias creaciones: - el presidencialismo, el federalismo y la representación bicameral).

"Es a partir de la independencia de este país cuando se comienza hablar -con base en su práctica y en la de la Revolución Francesa de reunir las normas jurídicas básicas del Estado en un texto llamado Constitución- del Derecho Constitucional". 3/

Los gérmenes de participación política e idiosincrasia de los estadounidenses, los llevó a la implantación de una confederación primero y de una federación después.

El Sistema Federal es una forma jurídica de la estructura espacial del Estado, que podemos describir como un grado parcial de descentralización tanto estática como dinámica, compatible con una comunidad jurídica nacional. Es necesario aclarar que el problema de la descentralización territorial en sentido estático, se refiere al ámbito espacial de validez de las normas jurídicas, y en sentido dinámico a los métodos de creación de dichas normas jurídicas, así como al estudio de los órganos que las crean.

En el estado federal existen tres clases de órdenes jurídicos. la federación que es un orden jurídico parcial, el cual comprende la totalidad de la población del Estado y se extiende a todo el territorio. Los órdenes jurídicos locales de los

3/ Maurice Duverger. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Biblioteca de Ciencias Jurídicas. Editorial Ariel Barcelona España. 1979 p.59.

estados miembros que comprende a diversos conjuntos de personas y que tienen validez en zonas parciales del territorio del Estado. Por último el orden total o Estado Federal, que está consagrado en la Constitución general, de la cual derivan su validez los órdenes parciales antes señalados. Cada uno de éstos órdenes tienen sus propios órganos creadores de normas y sus propias funciones.

"En el Estado Federal coexisten normas jurídicas válidas para todo el territorio, y normas con validez para zonas parciales del mismo. Estas zonas son generalmente estados miembros que se fundan en su propia constitución, la cual tiene cierto grado de autonomía en relación con la constitución del Estado, aunque está subordinada a ésta".^{4/}

El Estado Federal tiene un grado de descentralización intermedio entre el Estado Unitario y la Conferación de Estados, y la forma de reconocer la existencia del sistema federal es atendiendo al contenido de una constitución positiva concreta, así como de verificar la eficacia de las normas jurídicas que establecen este tipo de descentralización parcial.

La descentralización en el Estado Federal comprende tanto el nivel de la legislación como el de la ejecución. La norma suprema del Estado es la Constitución Federal, la cual tiene las directrices sobre la forma de organización y la forma de gobierno de los estados miembros y con frecuencia les señala principios en muchos aspectos.

Es necesario distinguir entre la forma de organización del territorio del estado y la forma de gobierno autocrática o democrática. El sistema federal, es una forma de la estruc-

^{4/} Han Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado". Traducción de Eduardo García Maynes. México, 1949, pp. 333 a 335.

tura del territorio del Estado que se puede combinar con diversas formas de gobierno. Sin embargo, desde un punto de vista político, suele vincularse a la extrema centralización con la autocracia, y a la descentralización parcial característica del estado federal con la democracia.

Actualmente en el Estado Federal existe la tendencia de ampliar los ámbitos de competencia del orden central, en particular en los países que han adoptado el capitalismo de estado u otras formas de intervencionismo.

En cuanto al Derecho Positivo Mexicano ^{5/} el artículo 40 de la Constitución Federal establece la forma de gobierno y la forma de organización del territorio del estado. Este precepto determina que México es una república representativa, democrática, federal. Además, el artículo 41 Constitucional menciona el orden total, y a los órdenes parciales: central y local con sus respectivos ámbitos de competencia; consagra también la autonomía constitucional de los estados, el artículo 49 del ordenamiento supremo, establece para el orden central el principio de la división de poderes, que en nuestro sistema jurídico es de separación de funciones. El segundo párrafo de este artículo establece que no podrán reunirse dos o más de dichos órganos de poder en una sola persona o corporación, y depositarse el legislativo en un individuo, salvo los casos de excepción.

Otro precepto de gran importancia para el sistema federal, es el artículo 115 Constitucional, el cual establece los lineamientos generales en cuanto a las formas de gobierno y de organización territorial de los estados.

Por lo que respecta a la distribución de competencias en-

^{5/} Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" novena edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1968, pp. 118 a 143.

tre el centro y las entidades federativas, el sistema es complejo, pero el artículo 124 de la Constitución consagra la regla general al prescribir que las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. A pesar de esta disposición, la Federación goza de ámbitos de competencia mucho más amplios que los estados.

1.2 EL FEDERALISMO EN MEXICO

Remontándonos a los orígenes históricos de nuestra nacionalidad, a lo que puede servir de base y objeto para este estudio, encontramos que después de la conquista y organizada políticamente la colonia, o sea el virreinato de la Nueva España, ésta última constituía en todos sus aspectos una unidad, con tendencias marcadas siempre hacia la unificación de religión, de idioma, de legislación; no aparece en ella, rasgos o esbozos de organizaciones políticas con tendencias regionales a la autonomía o personificación estatal de las mismas. Se trata de una nación con súbditos, autoridades y leyes comunes que dependían en su conjunto de la autoridad soberana del Rey de España. Al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato Español.

Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión realmente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, -- los Estados. Con anterioridad no existían de derecho, según -- hemos visto. Tampoco existían de hecho, por los amagos de secesión por parte de algunas provincias (principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas), precedentes inmediatos de la adopción -- del sistema, no puede interpretarse como integración de hecho de Estados independientes, que nunca llegaron a constituirse, -- sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un Estado declaran que éste "reasumen su soberanía".

En lugar que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta -- engendró a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado.

El federalismo, que había sido actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad. Hasta el triunfo definitivo de la república, fue dentro del programa liberal la tesis más combatida por los conservadores. Su importancia polémica, esencialmente política, ocultó durante los años de lucha su conveniencia real para la vida del país. Sólo voces aisladas señalaron por entonces la necesidad de descentralizar el mecanismo gubernamental; pues la dificultad de gobernar el extenso territorio mediante un sistema central, teniendo en cuenta las diferencias de productos, de climas, de costumbre, necesidades, fue el argumento que se expuso en 24 y 57 para la adopción del sistema federal.

"Se ha dicho por parte de los enemigos de esa forma de Estado, por lo partidarios del centralismo, que el federalismo en México fue una imitación extra lógica del sistema federal norteamericano; que nuestros constituyentes de 1823 a 1824 copiaron servilmente el sistema constitucional... Es verdad que el federalismo no surgió como un fenómeno natural y espontáneo...; pero sí hay factores de carácter jurídico, de carácter geográfico..." ^{6/}, para su adopción.

Recordemos cuáles fueron los elementos que dieron origen al régimen o sistema federal, independientemente de que varios principios del sistema federal de Norteamérica los hayamos --- adoptado en nuestra Constitución de octubre de 1824.

El federalismo encuentra su origen, su elemento de gestación en la Constitución Española de 1812, al establecer las Diputaciones Provinciales.

6/ Ignacio Burgoa O. "Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España", UNAM, México, 1979, pp 269.

Según el Artículo II de la Constitución Española, "La América septentrional estaba distribuida en seis regiones o divisiones —Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Las Provincias Internas de Oriente, Las Provincias Internas de Occidente y -- Guatemala, se les concedía por lo tanto, seis diputaciones -- Provinciales." 7/

La primera diputación provincial establecida dentro de -- los límites actuales de México fué la de Mérida, en Yucatán, -- cuya jurisdicción incluía el territorio que hoy forman Yucatán, Campeche y Tabasco.

También se estableció en 1813 la diputación provincial de Nueva Galicia. La primera diputación provincial establecida -- dentro de México fué la provincia interna de oriente, con capital en Monterrey.

La última diputación provincial establecida en México en el periodo comprendido entre 1813 y 1814, fué la de la Ciudad de México o de la Nueva España. así, para "agosto de 1814, se habían instalado cuatro de las seis diputaciones provinciales-- autorizadas dentro de la región mexicana; las de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente y Nueva España. Los miembros de otra, la de San Luis Potosí, habían sido elegidos, pero por los indicios conocidos pueden dudarse de que fuera -- instalada. En cuanto a la sexta, la de las Provincias Internas de Occidente, ninguna mención de este cuerpo se ha hallado aún" 8/.

Las facultades que la Constitución Española de 1812 les -- concedía a las diputaciones provinciales, se regulaban en su --

7/ Nettie Lee Benson. "Las Diputaciones Provinciales y el Federalismo Mexicano", El Colegio de México, México 1980 p. 16.

8/ Nettie Lee Benson, "op. Cit" p. 41.

Artículo 335, encontrándose en este ordenamiento el principio de autonomía provinciana.

Las diputaciones provinciales creadas en la Constitución Española, se arraigaron en tal forma que una vez consumada la independencia de México, durante el Imperio de Iturbide, funcionaron diez y ocho de las mismas.

De ahí el porqué estemos de acuerdo con Mario de la Cueva en el sentido de que: "Cuando el Congreso Constituyente reestaurado pronunció el voto por la forma Federal de República, - de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México" ^{9/}.

Es más, la diputación provincial de Guadalajara se convirtió en el centro defensor del federalismo asumiendo el supremo gobierno de esa provincia, dando a conocer, según Mario de la Cueva, el 16 de junio de 1823 las "Bases para la organización del Estado Libre de Jalisco, independiente y soberano - dentro de sí mismo, que no renocerá relación con los otros Estados, distinta de la hermandad y confederación", siguiéndole poco después Yucatán, Oaxaca, (que se llega a considerar estado soberano y libre del centro), Chiapas y las demás provincias, de ahí por qué se haya dicho que en 1824 los diputados constituyentes se limitaron a llevar a la asamblea la voluntad de los electores de sus provincias y que si no se hubiera adoptado el sistema federal, se hubieran disgregado las provincias constituyendo nuevos estados.

Por otra parte, la diversidad geográfica, climática y cultural, de las diversas regiones de la Nueva España, hacía necesaria la adopción del sistema federal.

^{9/} Cueva, Mario de la: "La Constitución de 1857, en el Constitucionalismo a mediados del siglo XIX" UNAM, México, 1957, Tomo II, p. 1239.

En razón de que no podemos negar que los conquistadores - se encontraron en el siglo XVI con un territorio poblado por - un conjunto de comunidades que, no obstante su relativa concentración en el altiplano, tenían entre sí notables y a veces -- profundas diferencias y orígenes culturales que determinaban - distintos estadios civilizatorios y organizaciones políticas.

Sin embargo, desde aquél entonces había puntos de identificación, como también de distinción, que dieron lugar a nuestro meztizaje diferenciado a lo largo y ancho de lo que hoy es el territorio mexicano.

Esta realidad es tan profunda, que aún hoy casi quinientos años después de un esfuerzo unificador, son evidentes -- las diferencias regionales entre las diversas provincias, y -- que tienen expresiones idiomáticas, tecnológicas, económicas, culinarias, de vestido y aún de comportamiento familiar.

Así, el meztizaje en México no es uno, ni tampoco idéntica la evolución y desarrollo económico de cada una de las provincias mexicanas, que adquirieron pronto su especialización - económica alrededor de la minería, la agricultura, la silvicultura, la pesca, la industria o el comercio.

De esta diversidad es que surge, justamente, la necesidad histórica del federalismo mexicano, que a principios del siglo XIX encontró una forma jurídica de expresarse en las diputaciones provinciales, como forma de gobierno local que contrarrestara el centralismo colonial y atendiera la realidad expuesta de la diversidad mexicana.

El binomio liberalismo-federalismo construyó la república en el siglo XIX.

La Constitución de 1824 y especialmente la de 1857 son --

sus edificios jurídicos más acabados. En el proceso de cons--
truir hubo que apoyarse, por momentos, en soportes del "anti-
guo régimen", mientras fraguaban los cimientos de la nueva so-
ciedad.

En 1824, ya no existe duda sobre la forma republicana de
gobierno y las regiones, que se constituirían en Estados de -
la nación, existieron al centro el federalismo.

Por esto, precisamente, el significado del federalismo es
"la vinculación de unidades políticas distintas en un sistema
político global, que permita que cada una mantenga su integri-
dad política fundamental, de manera que se conserven sus pro-
pias características, pero con convergencias que surgen como-
lazo de nacionalidad." 10/

Y esto es claro en las luchas por la constitución de la repú-
blica federal que se manifestaron desde 1824 hasta 1857, cuan-
do fue promulgada definitivamente la federación como forma de
gobierno y como sistema político.

De esta manera, en 1823 las provincias que habían experi-
mentado los beneficios de las diputaciones provinciales se re-
belaron en contra del centralismo y un poder único. Guadala-
jara lo hizo el 9 de mayo, suspendiendo la ejecución del decre-
to de reconocimiento del gobierno central; el 29 del mismo --
mes, Yucatán se constituyó en República Federal; dos días des-
pués Oaxaca se declaró independiente y libre absolutamente; -
el 5 de junio, en el Acta de Saltillo, se establece que sólo-
se reconocerá al Gobierno bajo la forma de una república fede-
rada; el 11 de junio Querétaro se postula por la federación,-
poco después de que Santa Anna proclama el Plan de San Luis -
el mismo sentido.

10/ Sales Gutiérrez Carlos "Federalismo y Fortalecimiento Municipal" Se-
cretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1987, p. 3.

A todas estas presiones y rebeldías obedeció el voto por la federación del 12 de junio de 1823, que desde entonces determinará que en la Constitución de 1824 se estableciera la federación. Así, la federación surgió en México como una necesidad histórica de unir lo que se estaba disgregando, con motivo de la independencia, en medio de la todavía incipiente unidad-nacional.

1.3 LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las entidades federativas son partes integrantes de la federación, de acuerdo con los artículos 42, Fracción I, que dice: "El Territorio Nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la federación;..."

Por otra parte el Artículo 43, nos señala que "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zaca~~te~~cas y Distrito Federal".

Asimismo, los Estados tienen territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno, que son los poderes, de acuerdo con la Constitución Federal y las Constituciones Locales; - asimismo tienen personalidad jurídica propia como entes de Derecho Público y formalmente en la Constitución Federal y las Constituciones locales, se indica que son libres y soberanos, sin embargo, y de acuerdo con la doctrina constitucional más actualizada, se considera que no son estrictamente soberanos - en el sentido de la palabra, ya que tiene una serie de limitaciones establecida en el pacto federal, precisamente para constituir una persona jurídica-política de mayor envergadura que es el Estado Federal.

Por otra parte, la doctrina constitucional, considera que el concepto que debe aplicarse teóricamente para explicar la acción de las autoridades locales en su territorio, es más bien el de autonomía y no el de soberanía, sin embargo, como ya se expresó nuestros códigos políticos, Federales y Locales, hablan de la soberanía.

2. ESTRUCTURA JURIDICO-POLITICA DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACION MEXICANA

Uno de los elementos indispensables para la existencia del Estado Federal es que las Entidades Federativas sean autónomas, es decir, que se autoderminen en su régimen interior, que ellas mismas se otorguen su propia Constitución, la que establecerá sus reglas de gobierno sin contravenir la Constitución general, y que las autoridades locales no dependan del centro, sino que sean electas y nombradas de acuerdo con las normas de la ley fundamental de carácter local.

Hay que señalar que las Constituciones de las treinta y un entidades se componen en forma semejante a la federal, de una parte dogmática, que generalmente incluye un capítulo de garantías individuales, innecesario a mi parecer; y una parte orgánica que normalmente establece las atribuciones, obligaciones y organizaciones de los tres poderes, así como las modalidades para la elección de sus titulares. Añaden, como veremos más adelante un capítulo sobre los municipios. Asimismo todas contienen un capítulo de facultades y obligaciones de los Congresos.

2.1 ORGANIZACION DE LAS ENTIDADES

Las entidades federativas poseen personalidad jurídica -- que les atribuye o reconoce el Derecho fundamental o Constitución Federal. Por consiguiente las entidades no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho político que anteceden la creación federativa conservando su -- identidad jurídica que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que lo implanta. El atributo de la personalidad jurídica es una -- de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Es tado Federal.

Los Estados, como entidades federativas, es decir, como -- personas morales de derecho político que componen el Estado Fe deral, tienen todos los elementos estatales, aunque con pecu-- liaridades propias, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público.

2.1.1 LA POBLACION

Este elemento es la colectividad humana que permanentemen-- te se asienta en el territorio del Estado miembro, formando -- parte del pueblo o nación del Estado Federal o de la población total de éste. Aunque desde el punto de vista sociológico, -- étnico, cultural o económico pueda haber diferencias entre las poblaciones de las entidades federativas provenientes de facto-- res mesológicos diversos, jurídicamente están colocadas en una situación de igualdad dentro del elemento humano del estado fe deral. Por lo que se refiere a la ciudadanía como calidad po-- lítica del nacional, los individuos integrantes de la pobla-- ción de los Estados miembros que tengan esta última condición, son doblemente ciudadanos en cuanto que simultáneamente tienen este carácter como sujetos que forman parte del cuerpo políti--

co del Estado Federal y del de la entidad federativa de que se trate. Esta dualidad obedece a la satisfacción concomitante - de los requisitos que para ser ciudadano respectivamente establezcan la Constitución Federal y la del Estado miembro correspondiente, en cuya virtud la persona que reúna las condiciones tiene al mismo tiempo los derechos, obligaciones y prerrogativas inherentes a ambas especies de ciudadanía.

2.1.2 EL TERRITORIO

Cada Estado miembro tiene evidentemente "su" territorio, - pues sin este elemento su existencia no podría concebirse. La extensión territorial de las entidades federativas y sus límites generalmente no se señalan en la Constitución Federal, ya que tales funciones atañen a la geo-política histórica cuyas - indicaciones se consignan en las Constituciones particulares - de cada Estado federado. La Ley fundamental del Estado mexicano simplemente prescribe en su artículo 45 que "Los Estados de la federación conservan la extensión y límite que hasta hoy -- han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.- "Lógicamente, esa extensión y esos límites son los que cada Estado tenía en el momento de entrar en vigor la Constitución de Querétaro, o sea el cinco de febrero de 1917; y en caso de preexistencia a esta fecha de conflictos entre dos o más entidades federativas o de que surgieren posteriormente, incumbe al Congreso de la Unión su decisión por la vía no contenciosa o a la Suprema Corte en el supuesto contrario, según lo disponen - respectivamente los Artículos 73, fracción IV, y 105 Constitucionales, en relación con el 46 de la misma Ley fundamental. - Por otra parte, para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, por resolución de Congreso Federal, es necesario la satisfacción de los requisitos a que se refiere - la fracción III del Artículo 73 de la Constitución Federal. - Además, el territorio de un Estado miembro no es sólo la base física sobre la que se sustenta su población, sino que tiene -

importantes implicaciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su autonomía y tiene su dominio. La autonomía se traduce en el poder público, el cual, a su vez, se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional, administrativo y legislativo. Estos actos se realizan por los órganos de la entidad federativa dentro de un cuadro competencial que demarcan su Constitución y leyes particulares.

La autonomía de cada Estado miembro, se desempeña a través de las tres clásicas funciones públicas, siendo su ámbito de incidencia y eficacia el espacio territorial respectivo. Por lo que concierne al dominio de las entidades federativas, este elemento se compone de todos los bienes inmuebles y muebles -- que se hayan dentro de su territorio y que no sean de propiedad nacional, ni de propiedad no estatal, es decir, que no pertenezcan a sujetos físicos, morales, sociales o colectivos distintos del estado federal.

El principio de que los actos de autonomía de un Estado miembro sólo tienen eficacia jurídica dentro de su territorio, únicamente es operante tratándose de las Leyes según lo ordena el Artículo 121 Constitucional en su Fracción I, al disponer que "las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él." En cambio por lo que atañe a los actos administrativos, judiciales y del estado civil de las personas rige el principio de extraterritorialidad en el sentido de que "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros" y de que "Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros" (Artículo 121 primer párrafo y fracción IV). El mismo principio, por lo que concierne a las sentencias dictadas por los tribunales de una entidad federativa, están condicionado a que, cuando se --

trate de "derechos reales o bien inmuebles ubicados en otro Estado", tales sentencias sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan sus propias leyes", según lo determina la fracción III, primer párrafo, del Artículo 121, en relación con la fracción II del mismo precepto. En cuanto a los fallos que versen sobre derechos personales, su eficacia extraterritorial está sujeta a la circunstancia de que "la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio" (Fracción III párrafo segundo del mismo precepto), prevención que repite la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Ley fundamental.

Una importante disposición que reafirma el principio de extraterritorialidad en materia administrativa es la que se refiere a los títulos profesionales, en el sentido de que éstos deben ser respetados en todas las entidades federativas, siempre que se hayan expedido "por las autoridades de un Estado con sujeción a sus leyes" (artículo 121 fracción V). No obstante la claridad de esta disposición, deben formularse en torno a ella algunas consideraciones para precisar su alcance normativo. Ante todo hay que tomar en cuenta que la expresión "autoridad de un Estado" debe interpretarse como instituciones universitarias o tecnológicas de cualquier entidad federativa creada o reconocida por su legislación interior, pues en la actualidad ya no son los órganos estatales propiamente dichos los que expiden los títulos profesionales sino las referidas instituciones que por exigencias del desarrollo de la cultura superior, la ciencia y la tecnología se han implantado en nuestros países. Por otra parte, la condición de que la expedición de dichos títulos se hayan ajustado a las leyes de un Estado para que estos documentos sean respetados en los demás, elimina la validez de los que cualquier autoridad estatal otorgue sin base legal alguna o contrariando dichas leyes. Asimismo, debe --

enfatzarse que el espíritu que alienta en la disposición constitucional que comentamos estriba en que no sólo los títulos profesionales propiamente dichos merecen el aludido respeto extraterritorial, sino también los grados académicos y honoríficos de cualquier institución universitaria o tecnológica de algún estado legalmente establecida o reconocida confiera, pues sería incongruente, que ese respeto fuese parcial.

Por último, diría que mediante este artículo se patentiza el principio de la autonomía que guardan los estados integrantes del pacto federal; de esta manera, la presente disposición fija las bases generales de la competencia y jurisdicción de los poderes de una entidad federativa con respeto a las demás. Esta autonomía trae consigo un doble efecto.

10. Que las leyes de una entidad federativa sólo tengan efecto dentro de sus propios límites territoriales.
20. Que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales, realizados en cada uno de esos estados sean reconocidos y tengan validez en todo el territorio nacional.- Lo anterior es aplicable en razón de que de no ser así, - se causarían graves y complejos problemas que perjudicarían al orden general y a los intereses personales de los gobernadores, además de que se pondrían en serio peligro la seguridad que otorga el orden jurídico nacional.

2.1.3 EL ORDEN JURIDICO

La estructura normativa interna del Estado miembro es su orden jurídico, el cual se integra con tres tipos de normas de derecho general, impersonales y abstractas que son: las constitucionales, las locales y las reglamentarias.

Al igual que el Estado Federal, tales especies de normas-

se articulan en una gradación jerárquica, en cuya base y cúspide se encuentran simultáneamente las primeras que implican la Constitución particular de la entidad federativa, ordenamiento que tiene hegemonía sobre las leyes locales y estas, a su vez, prevalece sobre los reglamentos heterónomos y autónomos respectivos.

La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que puede darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente. Por tanto, y reafirmando lo que he aseverado, los Estados-miembros, como personas morales de derecho político, no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos, en cuanto que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior sino condicionado.

Estas ideas se corroboran plenamente por el artículo 133 de la Constitución Federal que consagra el principio de supremacía del propio código fundamental, de las leyes federales y de los tratados internacionales frente a las constituciones -- y al derecho interno en general de las entidades federativas.

La oposición entre el derecho de la federación y el derecho del Estado Federado debe siempre decidirse en favor del -- primero, o sea, que en las situaciones conflictivas entre ambos, el orden jurídico interno carece de eficacia y aplicatividad normativas, las cuales sólo conservan fuera de tales situaciones y en aquellas en que la Constitución Federal permite la concurrencia entre el legislador nacional y el local, hipótesis que primordialmente se registra en materia tributaria (artículo 73 fracción VII y XXIX), y en el caso de las leyes ten-

dientes a combatir el alcoholismo (artículo 177 fracción IX segundo párrafo).

Además, la supeditación del derecho fundamental de cada estado miembro al derecho fundamental del Estado Federal se repite por el artículo 41 de la Constitución en el sentido de -- que ésta nunca debe contravenirse por las Constituciones locales. Las consideraciones que se acaban de formular demuestran que, dentro del territorio de cada Estado miembro tiene imperio normativo, conforme a sus respectivos ámbitos o materias, el orden jurídico federal y el orden jurídico interno correspondiente, y nos indican, además, que esta concurrencia se excluye en favor del primero en cualquier supuesto conflictivo -- entre ambos. Por consiguiente, la pirámide normativa que opera de arriba para abajo dentro de toda entidad federativa está -- integrada por los siguientes ordenamientos: 1. La Constitución Federal; 2. Las Leyes Federales y los tratados internacionales que no se opongan a ésta; 3. Los Reglamentos Federales heterónomos en la medida en que se ajusten a la ley reglamentada; 4. Las Constituciones particulares; 5. Las leyes locales, y 6. -- Los Reglamentos locales.

En conclusión, la validez formal del orden jurídico interno del Estado miembro emana de su conformidad con el derecho -- federal y, destacadamente, con la Constitución de la República.

2.1.6 EL PODER PUBLICO

Los Estados miembros son, evidentemente, centros de imputación de una actividad que desarrollan dentro de su territorio. Esta actividad no es sino el poder de imperio que se traduce en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales cuyo conjunto integran las funciones públicas -- respectivas. Estas funciones se desempeñan por diversos órganos que dentro de un sistema normativo forman el gobierno de --

la entidad federativa correspondiente, o sea, sus autoridades. Estas, conforme al régimen federal, tienen una competencia reservada en lo que a dichas funciones concierne, en el sentido de que están facultadas para realizar los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales en que se manifiestan, sobre materias, hechos, situaciones o supuestos que expresamente la Constitución Federal no atribuya a los órganos de la federación, según lo indica su artículo 124, y siempre que, además, su ejercicio no trasgreda ninguna prohibición o limitación constitucional. Por otra parte, es inconcurso que todos los actos de autoridad en que el desempeño del poder público se traducen deben observar el principio de legalidad y el de constitucionalidad que se conjugan en la garantía instituida en su artículo 16 de la ley fundamental del país.

2.2 INTEGRACION DEL GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las Entidades Federativas, son partes integrantes de la federación de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las Constituciones Locales, como indiqué anteriormente, las entidades federativas cuentan con elementos que le dan su configuración propia y son: población, territorio, orden jurídico y poder público. El poder público, se desarrolla por medio de una actividad en un territorio. Esta actividad es el poder de imperio que se traduce en actos de autoridad, conformando las funciones públicas respectivas. Estas funciones se desempeñan por diversos órganos que dentro de un sistema normativo forman el gobierno de la entidad federativa correspondiente o sea, sus autoridades.

La Constitución Federal en su artículo 116 señala el principio de división de poderes que deben de prevalecer en todos y cada uno de los Estados integrantes del pacto federal.

Las entidades que integran este pacto deben organizarse -

a semejanza de la federación, siguiendo el mismo esquema de gobierno, con la finalidad de que exista armonía y eficacia; por tanto, debe entenderse que las entidades contarán necesariamente, con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel local.

2.2.1 EL PODER EJECUTIVO

Este poder, que implica la función administrativa, se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador Constitucional del Estado, (artículo 116 fracción I inciso b, segundo párrafo). Aunque la Constitución federal no menciona esta radicación unipersonal, en punta congruencia lógica, jurídica y política con el unipersonalismo presidencial, debe necesariamente entenderse como atributo orgánico de dicho poder.

Los lineamientos estructurales básicos del órgano ejecutivo o administrativo de la federación debe considerarse extensivo a los órganos ejecutivos o administrativos de los Estados miembros, ya que sería ilógico, que en sus principios jurídico político fundamentales ambos tipos de órganos estuviesen configurados de diferente manera. En esta virtud, la Constitución federal establece en su artículo 116 fracción I segundo párrafo que la elección de los gobernadores de las entidades federativas es "directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas." También en lo que atañe a los gobernadores la Ley Suprema del país consigna el principio de la no reelección, el cual opera por modo absoluto cuando la nominación respectiva haya sido "la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho". (artículo 116 fracción I tercer párrafo).

Los requisitos que debe satisfacer para tener el derecho-

político subjetivo de ser postulado y, en caso, electo gobernador de algún estado, se establecen en la Constitución particular correspondiente. La Ley Fundamental del País sólo consigna dos de tales requisitos y consisten en que "sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección" (artículo 116 fracción I inciso B segundo párrafo).

Por otro lado, debe advertirse que el Gobernador no sólo desempeña la función administrativa como autoridad ejecutiva - máxima del Estado miembro, sino que también facultad legislativa en lo que concierne a la expedición de reglamentos de carácter local, sin perjuicio de fungir como colaborador en el proceso de formación legislativa mediante la facultad de iniciar leyes ante la legislatura local y la de veto, incumbiéndole -- obviamente además, la obligación de promulgar los ordenamientos que elabore y apruebe dicho órgano legislativo.

Tratándose de la competencia de los gobernadores rige el principio que consagra el artículo 124 de la Constitución federal, en el sentido de que dichos funcionarios pueden ser legalmente investidos por los congresos locales con todas las facultades administrativas en materia que no correspondan a la órbita del Presidente de la República o de cualquier otra autoridad administrativa federal. Asimismo, en la esfera competencial de los gobernadores no debe incluirse ningún caso respecto del cual exista prohibición expresa en la Constitución Federal. En efecto, este ordenamiento fundamental decreta prohibiciones absolutas para los Estados en su artículo 117 que no sólo afectan a la función legislativa sino a la administrativa cuando los actos vedados sean de este carácter.

Por otra parte, el artículo 118 de nuestra Carta Magna -- consigna prohibiciones relativas para las Entidades federati--

vas que igualmente abarcan ambas funciones, las cuales no pueden desplegarse sin consentimiento del Congreso de la Unión.

Una importante obligación a cargo de los gobernadores de los Estados estriba en publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120 de la Constitución Federal). Esta obligación reitera el principio de la supremacía que dentro de cualquier Estado miembro tienen los ordenamientos federales sobre las leyes locales e incluso frente a su misma Constitución particular, principio que proclama el artículo 133 de nuestra ley fundamental.

2.2.2 EL PODER LEGISLATIVO

Dentro de un régimen federal, el poder legislativo, como función pública del Estado, se desempeña normalmente por dos tipos de órganos, a saber, el federal o nacional (Congreso de la Unión) y los locales (Congreso o Legislaturas de los Estados miembros). Entre ambos no sólo existe diferencia de carácter orgánico (diversa composición de uno y de otro), sino de índole funcional, en cuanto que las leyes que expiden tienen distinto ámbito espacial o territorial de vigencia. Como es obvio, las leyes federales, es decir, las dictadas por el Congreso de la Unión, rigen en todo el territorio nacional, o sea, en todo el territorio nacional de los Estados respecto de la materia que integran la competencia constitucional de dicho órgano. En cambio, las leyes locales que expiden las legislaturas de las diferentes entidades federativas sólo se aplican dentro del Estado de que se trate, sin tener efectos normativos extraterritoriales (artículo 121 fracción I de la Constitución Federal). Ahora bien, para demarcar la competencia legislativa entre el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados opera el principio que se contiene en el artículo 124 de la Constitución Federal y que establece que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a -

los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, "Conforme a él, el mencionado Congreso únicamente puede expedir leyes en ejercicio de una facultad expresa que en su favor consigne la Constitución, pudiendo las legislaturas locales desempeñar la función legislativa, por exclusión, en ausencia o a falta de tal facultad", pero siempre, además, que para ello no exista ninguna prohibición constitucional. Por tanto, la competencia de las legislaturas de los Estados es de carácter reservado y no prohibido concurrentemente, pues para que se de no basta que el Congreso de la Unión no tenga facultad expresa sino que también se requiere que no exista ninguna prohibición de la Constitución Federal imponga a las Entidades Federativas.

El principio de que tratamos se explica por la gestación de todo Estado Federal, según aconteció al formarse la unión Norteamericana, verbigracia. Antes de que ésta se creara y previamente a la etapa confederal que la precedió, cada Estado era una entidad jurídico-política independiente y soberana. Su órgano de autoridad ejercían la soberanía en cada una de las tres funciones estatales; pero cuando decidieron unirse, o sea, federarse para formar un nuevo estado, es decir, un ente político total que los abarcara, se desprendieron de las facultades indispensables para que éste pudiese vivir y actuar, depositándolas en las autoridades federales, cuya competencia, por ende, quedó acotada o circunscrita a esas facultades.

Este principio no se proclamó al expedirse la Constitución Federal norteamericana, se introdujo a ella en 1791 como enmienda décima, concebida en los siguientes términos: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados respectivamente a los Estados o al pueblo". ^{11/}

11/ Constitución de los Estados Unidos de América.

Por otra parte, el Poder Legislativo Local, se encuentra depositado invariablemente en una sola asamblea, llamada Legislatura o Congreso. He aquí una diferencia importante con el sistema norteamericano, donde las legislaturas de los Estados se componen siempre de dos cámaras, la más pequeña llamada senado y la más numerosa llamada ordinariamente cámara de Representantes. Bajo la vigencia de la Constitución de 57 no se dió caso alguno de bicameralismo local, y aunque ningún texto lo prohíbe expresamente en la actualidad, cualquier tendencia a entorpecer a las entidades con una cámara más, parecería a todas luces extravagante.

Los periodos de las sesiones suelen ser, anualmente, uno o dos. La comisión permanente existe en todas las Constituciones. ^{12/}

2.2.3 EL PODER JUDICIAL

Tratándose de los órganos en que esta función pública se deposita, los Estados miembros gozan de una amplia autonomía, pues la Constitución federal no contiene ninguna prescripción en lo que concierne a sus bases estructurales. En consecuencia, las entidades federativas pueden establecer y organizar a sus propios tribunales fijándoles su competencia por aplicación -- del principio involucrado en el artículo 124 constitucional, -- en el sentido de integrar su órbita de atribuciones con todas aquellas cuestiones de carácter jurisdiccional que expresamente no estén conferidas a los órganos judiciales de la federación.

"En la mayor parte de las constituciones los magistrados-integrantes del tribunal son designados libremente por la le-

¹² Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Décimonovena - Edición Editorial Porrúa, S.A. México 1983 p. 138.

legislatura y en algunas a propuesta del ejecutivo. Como excepción, en la de Coahuila son nombrados por la legislatura a propuesta externa de los ayuntamientos (artículo 64). Además de sus propias de jueces de última instancia, los magistrados conocen generalmente de las acusaciones contra los funcionarios con inmunidad, previo el desafuero de la legislatura".^{13/}

Los Estados tienen facultad, a través de sus respectivas legislaturas, para demarcar la competencia de sus propios tribunales en lo que a la referida materia atañe, con excepción de la laboral, así como para organizarlos según los estime conveniente a fin de que la justicia se administre adecuadamente.

Es evidente que la actuación de los tribunales de todas y cada una de las entidades federativas deben primeramente ajustarse a las disposiciones de la Constitución federal, respetando y observando con primordialidad las garantías del gobernado en materia judicial.

Dentro de estas garantías se encuentra la que estriba en que ningún juicio criminal debe tener más de tres instancias - según lo ordena el artículo 23 de la Ley Suprema del país. Esta prohibición significa que ningún Estado miembro puede organizar el conjunto de sus tribunales de tal modo que los procesos penales que ante ellos se ventilen puedan desenvolverse en cuatro o más grados.

Sin embargo, por lo que toca a juicios no penales, que pueden ser civiles o administrativo sobre cuestiones contenciosas no federales, las legislaturas locales gozan de facultades reservadas para implantar y estructurar a sus órganos judiciales con la amplia autonomía a que hemos aludido.

^{13/} Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Décimonovena Edición Editorial Porrúa, S.A. México 1983 p. 138.

Tratándose de juicios laborales, los Estados carecen de atribuciones para establecer los tribunales que de ellos deban conocer, pues los órganos jurisdiccionales respectivos se prevén en la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo. No obstante, por lo que se refiere a los conflictos laborales burocráticos que susciten entre los órganos de gobierno de un Estado y sus servidores, las legislaturas correspondientes sí tienen facultad para establecer y organizar los tribunales que lo diriman.

Por otra parte, la Constitución de la República, a través de su artículo 133, impone a los jueces locales la obligación de ajustar sus fallos a lo dispuesto en ella a pesar de que en las constituciones y en las leyes de los Estados miembros existan prevenciones en contrario.

También la Ley fundamental del país impone a los jueces locales la obligación "de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen" (artículo 119 primer párrafo), en cuyo caso "el auto del juez que mande a cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se trata de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional", (idém, párrafo segundo).

2.3 AUTONOMIA DEL MUNICIPIO

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio; sin embargo, de entre ellas podemos señalar que hay dos tendencias dominantes sobre el particular. - La teoría sociológica o jusnaturalista, que explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer de un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; por lo tanto, los vínculos que unen a los -- elementos de una comunidad deriva fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo - primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad - y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. El municipio, pues, nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia. Esta teoría se aprecia en Alexis de Tocqueville (La Democracia en América) y Adolfo Posada (El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna).

Por el contrario, la Escuela Legalista afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la Ley.

En mi opinión, el municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según veremos en la evolución de esta Institución.

Los orígenes del Municipio, según algunos autores, se encuentra en todo el mundo, "si se sigue la idea de García Oviedo; existió esta organización en Grecia, en el Uji del Japón, en la sippe Germanica, y el Calpulli Azteca". ^{14/}

^{14/} Carlos García Oviedo. "Derecho Administrativo", 4a. Edición EISA, Madrid 1977, tomo I, p. 553.

2.3.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

A partir de la conquista y hasta la constitución de 1917, el primer municipio que se fundó en México, fue el de la Villa Rica de Veracruz, en 1519, por Hernán Cortés, se funda después el de coyacán en la Ciudad de Tenochtitlán (México).

La Constitución Española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por: un alcalde, regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, precidiendo el gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevarían también el nombre de prefectos políticos.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes normas provenientes de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal.

La Ley Centralista del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y suprefectos.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la Reforma y el gobierno de Don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

Años más tarde, la dictadura del General Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogo la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores-

Jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, so tuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el programa del partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataban de establecer la democracia - en México desde su base.

"La Revolución se inicia el 20 de noviembre de 1910 y en ella participan numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos, de Frontera, y el Sonorense Alvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, - Plutarco Elías Calles, entre otros". ^{15/}

En 1910, en la plataforma electoral del partido Nacional - Democrático y antireeleccionista se planteó abolir las prefecturas políticas y ensanchar el poder municipal. En el Plan de San Luis se señala que la libertad de los ayuntamientos no --- existe y que están supeditados al Ejecutivo.

Sin embargo, el movimiento constitucionalista, en particu - lar, el primer jefe Venustiano Carranza fue quien elaboró un - análisis más extenso sobre el municipio y fue quien defendió - a esta unidad política, a tal grado, que sería contemplada du - rante el Congreso Constituyente de 1916-1917.

En agosto de 1911, al ser postulado como candidato a la - gobernatura de Coahuila en un manifiesto, Carranza consideró - como una necesidad imperiosa suprimir la creación de jefaturas políticas en los Distritos, y conceder a los municipios toda -

^{15/} Manual de Administración Municipal, Presidencia de la República, Coor - dinación General de Estudios Administrativos, p. 11.

la independencia y libre función que les había sido arrebatada por el Ejecutivo quien había absorbido su poder y sus facultades. El movimiento Constitucionalista comenzó a extender la -- idea de elaborar un nuevo Código Constitucional. "En diciembre de 1914 en las adiciones al Plan de Guadalupe se señala que se establecerá la libertad municipal como institución constitucional.

El 25 de diciembre de 1914, por medio de un decreto, el - Primer Jefe reformó el artículo 109 de la Constitución para -- abolir las Jefaturas Políticas, el objetivo de Carranza era -- descentralizar al gobierno; moralizar a la Administración Pública; desarrollar la enseñanza primaria; así como lograr el - progreso material de las municipalidades, porque en la concepción de Carranza el municipio es la base de la libertad política de los pueblos, sin su fortalecimiento no era posible la -- descentralización. 16/

En su informe al Congreso Constituyente del primero de diciembre de 1916, Carranza se refirió a la división de poderes, al federalismo y al municipio, señalando que el principio de - la división del ejercicio del poder público no se había cumplido y de igual modo que el precepto que consagraba la federación de los Estados, hasta entonces, había sido una promesa -- pues los estados no eran libres y soberanos.

Respecto al municipio, Carranza añadió en la presentación de su proyecto de Constitución Reformada: "el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que -

16/ Cuaderno de Renovación Nacional. Primer Título, "Renovación Política", Editor, Secretaría de Gobernación. México, 1988. p. 67.

tendrán fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la veracidad insaciable que de ordinario han demostrado los Gobernadores..."

En el proyecto de Constitución Reformada de Carranza, en el título V, artículo 115, se estipuló que la división política fundamental del país es el municipio libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrían menos de quince diputados propietarios.

La asamblea de Querétaro trató por tercera vez en su última sesión, el tema del municipio libre.

En este asunto, como en otros tantos, los diputados constituyentes de Querétaro concibieron al municipio libre como -- primera escuela de democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el Licenciado Fernando Lizardi, de que "el municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales."^{17/}

El diputado Heriberto Jara en el Congreso Constituyente - de 1917, ejemplifica la enorme importancia que tuvo el debate acerca de la cuestión municipal: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados, las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad que no puede tener como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la política, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus-
^{17/} Cuadernos de Renovación Nacional, "Op. Cit." pp. 67 y 68.

tres poderes... " 18/

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los Estados de la federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista-mexicano moderno consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de municipio libre, como conquista fundamental de la Revolución.

Así, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La conquista del municipio libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y, con base en ese principio, cada uno de los Estados de la federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal; no obstante, existen algunos preceptos que le entorpecen en ciertos casos.

Derivada de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los estados y municipios.

La mejor fórmula para fortalecer el Pacto Federal, es --acrescentando los recursos de los Estados y de los municipios,-- ya que resulta una base fingida si no tiene recursos suficientes. Fortalecer el fisco estatal, para que a su vez se fortalezca a los municipios, es la mejor forma de lograr la unidad--

18/ Los Derechos del Pueblo Mexicano, "México a Través de sus Constituciones". Tomo 8, México, 1978, Manuel Porrúa, p. 316.

total de todos los mexicanos.

2.3.2. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la federación.

La propia Constitución les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

Las Constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio. En aquél se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que lo enmarca jurídicamente; y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

En este capítulo, las Constituciones políticas de cada uno de los Estados consignan el número, denominación y límites de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elección, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las Constituciones estatales, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

Las Leyes Orgánicas municipales, también llamadas en algunos casos Códigos municipales, tienen su base en las Constituciones locales y son expedidas por los Congresos estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento; la suplencia o inhabilidad de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tenencias); los órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos); las principales dependencias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal); los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc.); las condiciones para contratar, realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes.

También establece la Ley Orgánica lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

Los Reglamentos; el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamiento. El primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado. El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rigen la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Surge así, para los ayuntamientos, la facultad reglamenta

ria apoyada en las respectivas constituciones de los Estados - y en las leyes orgánicas municipales.

Gracias a esta facultad, los municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sinnúmero de reglamentos que ordenan las funciones del ayuntamiento y la vida comunitaria.

2.3.3 MODIFICACIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Con la finalidad de fortalecer al municipio, el gobierno federal a llevado a cabo una serie de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115, plasmado en nuestra Carta Magna de 1917- ha sido reformado y adicionado en su texto original nueve veces.

Dichas reformas, han alentado el desarrollo de la descentralización, en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, y en lo político al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

Sin embargo, el contenido de estas reformas que se hicieron al ordenamiento tienen dos aspectos radicalmente diferentes u opuestos, ya que por una parte son de beneficio a la autonomía municipal y por la otra son limitativas de la misma.

Y así, tenemos que las reformas y adiciones que se han hecho al artículo 115 Constitucional, se pueden resumir como sigue:

La Primera Reforma, (Diario Oficial del 20 de Agosto de 1928)- se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que en -

todo caso, no deberfa ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas serfa proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que serfa de - cuando menos siete diputados en los Estados cuya población no fuese de 400,000 habitantes; de nueve en aquéilos cuya población excediera de este número y no llegase a 800,000 habitantes, y de once en los Estados cuya población superará a esta última cifra.

La Segunda Reforma, (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) - establece el principio de no reelección absoluta a los gobernadores de los Estados, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provicionales, substitutos o encargados del despacho. - Respecto de los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, la no reelección relativa, esto es, podrán ocupar el cargo siempre que no fuese el período inmediato siguiente.

La Tercera Reforma, (Diario Oficial) del 8 de enero de 1943) modificó la fracción tercera del texto original, que indicaba -- que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, estableciéndose que la duración del cargo de estos funcionarios no podía ser mayor de seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La Cuarta Reforma, (Diario Oficial) del 12 de febrero de 1947) - marca un cambio importante: se otorga derechos a la mujer para votar y ser votada en las elecciones municipales. De tal forma por primera vez en el texto constitucional otorgaba a la mujer derechos de participación ciudadana.

La Quinta Reforma, (Diario Oficial) del 17 de octubre de 1953) - se excluye de la fracción I, el texto que otorgaba a la mujer el derecho de participación ciudadana a nivel municipal, ya -- que los artículos 34 y 35 constitucionales otorgaron la cali--

dad de ciudadanos a la mujer, teniendo por consiguiente, todas las prerrogativas del mismo.

La Sexta Reforma, (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) se adicionan las fracciones IV y V, regulándose una adecuación entre el artículo 27 Constitucional y el 115 sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La Séptima Reforma, (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) introduce, para los municipios con población de 300 mil o más habitantes, el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales; y el principio de representación proporcional cuando se trate de elecciones de los ayuntamientos.

La Octava Reforma, (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) - de ésta, el artículo 115 se divide en diez fracciones: siete - relacionadas con la estructura municipal; dos comunes a los Estados y municipios, y las restantes, referentes exclusivamente a la reglamentación Estatal. Con esto el contenido experimenta un cambio, que posteriormente analizare.

La Novena Reforma, (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987). La fracción VIII se reformó, para que las reglas contenidas en la misma pasaran a constituir las nuevas fracciones I y II del artículo 116, y sólo se conserva el principio de la representación proporcional en la configuración de los miembros directivos de los ayuntamientos, que pueden ser consejales o regidores; el párrafo final de la fracción que se comenta indica que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expida la legislatura de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional. Se derogan las fracciones IX y X del 115 para quedar como se encuentra actualmente.

2.3.4 ALCANCES CON LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983

Esta reforma llama la atención por su extensión, casi --- tres veces mayor que el de la vieja versión.

El texto derogado declaraba el carácter republicano, representativo y popular de nuestro régimen político y establecía como base de la organización territorial, política y administrativa al municipio. Asimismo, en él se definían las formas de designación de los integrantes del ayuntamiento; y dictaminaba la no reelección de gobernadores, diputados y presidentes municipales. La nueva redacción precisa mucho de los puntos tratados y añade nuevos. Las modificaciones pretenden el fortalecimiento del municipio en forma integral, sin embargo, las reformas que nuestro gobierno propuso como principios básicos del proyecto político que él llamó "la descentralización de la vida y el fortalecimiento municipal" dejan mucho -- que desear, como veremos a continuación.

Mediante las presentes disposiciones la Constitución ordena en su artículo 115 cuál debe ser el régimen político de los Estados de la federación. Además, instituye al municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de las entidades federativas. Cabe destacar -- que en los términos del artículo 40 Constitucional, la República Mexicana está integrada por Estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por municipios libres y autónomos, atentos a lo dispuesto por el artículo en comentario.

De acuerdo con el precepto que nos ocupa, los Estados que forman la federación mexicana tienen facultades para otorgarse libremente su propia constitución política y sus leyes reglamentarias, sin más limitación que las materias y facultades -- que en forma expresa la Constitución Federal reserva a los órganos y funcionarios de la Federación.

En relación con los municipios, debemos señalar que no obstante que el artículo 115 en comentario establece que administrarán libremente su hacienda, tal libertad es relativa, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos Estados. Sin embargo, los municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que lo convierte en apto para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

El contenido de las reformas que recientemente se hicieron a este ordenamiento es ambivalente, como ya se dijo, pues por una parte son de beneficio a la autonomía municipal, y por la otra son limitativas de la misma. En cuanto a las primeras, se especifican áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo municipio. Se le reconoce al municipio facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno. Asimismo se desglosan otras facultades como las relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano; otorgamiento de licencias para construcción, regularización de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reservas ecológicas. Por último, dentro del aspecto positivo, se encuentran los servicios públicos cuya prestación por regla general corresponde a los municipios.

En cuanto a restricciones respecto de la autonomía municipal, contenidas en la reforma, deben citarse la concesión de atribuciones a favor de los congresos de los Estados para suspender o desconocer ayuntamientos sin mayor requisito que el voto de las dos terceras partes del congreso, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Debe observarse también que si bien hay avance en el reco

nocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del municipio, subsiste todavía una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los municipios en las participaciones federales o estatales, quedando en consecuencia supe^{di}tados a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados en el Ejecutivo Federal. De esta forma siguen siendo los congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos.

Conviene volver a advertir que en este mismo texto se reitera que el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes del estado (la capital), queda a cargo del gobernador, y no se prohíbe expresamente a esta autoridad ejercer el mando en el resto de los municipios del Estado, lo que las leyes locales con frecuencia permiten en demérito de la autonomía municipal.

3. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE FEDERACION Y ESTADOS

Por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridades: una, la Central, a la que tradicionalmente se le ha llamado como los poderes federales; y la otra, las locales, que son las entidades federativas, y que la Constitución General denominan Estados libres y soberanos.

Para delimitar el campo de acción de la federación y de las entidades federativas, la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, señala qué competencia posee cada una, es decir hasta donde pueden actuar válidamente.

El artículo 124 del citado precepto, indica que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Ese punto de vista es el que es preciso tomar en cuenta, no obstante que la fórmula utilizada está muy lejos de ser cierta en su totalidad y de que existen excepciones tanto para la federación como para los Estados. La fórmula contiene la delimitación inicial del campo de acción de las autoridades estatales.

En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades federales y locales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, ejercen las facultades asignadas.

Para poder hacer la distribución de facultades que corres

penden a una y otra, es preciso indicar que el artículo 49 de nuestra Constitución establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..." Este artículo consagra el principio de la división de poderes, que constituye uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal; este principio busca la defensa de las libertades humanas a través del correcto reparto de las funciones del Estado. De esta manera, al Supremo poder de la Federación se le consignan las siguientes atribuciones: la facultad de dicatar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Sin embargo, según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre los Estados y el Supremo Poder de la Federación. No obstante, el constituyente mexicano con sus excesivas prevenciones - relativas a la estructura, funcionamiento, limitaciones y prohibiciones a los Estados, ha impedido e impide que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónoma pudiera traer. Un análisis no exhaustivo de nuestra Constitución vigente, nos demuestra que existen aproximadamente trescientas disposiciones (veáse apéndice), por virtud de las cuales se circunscriben el campo de acción de los gobiernos locales.

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre el gobierno federal y las entidades federativas. En nuestro país se sigue el principio norteamericano, en el aspecto de "todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas". La Constitución numera lo que los Poderes de la Unión -- pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades miembros.

Nuestra Constitución establece una serie de principios --

respecto al problema de la distribución de competencias, que se pueden enunciar en la siguiente forma:

I. Materias exclusivas

- a) Facultades atribuidas exclusivamente a la federación
- b) Facultades atribuidas a los estados

II. Materias prohibidas

- a) Actos prohibidos a la federación
- b) Actos prohibidos a los estados

III. Materias concurrentes o simultáneas

Analicemos con algún detalle las reglas asentadas.

I.- Materias exclusivas: a) las facultades atribuidas a la federación, lo que pueda realizar se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: primera, en forma expresa, que se consignan en el artículo 73, y segunda, las prohibiciones que tienen las entidades federativas; artículos 117 y 118 de la Constitución.

Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas; es decir, que se delinear y se esclarecen en el propio artículo.

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas "que el poder legislativo puede concederse asimismo o cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

b) La segunda regla: facultades atribuidas a las entida--

des federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la Constitución establece para los Estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas, 1) expresa. se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo. el artículo 5, párrafo segundo, que dice, "La ley determinará en cada estado, - cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las - autoridades que han de expedirlo", y el artículo 27, fracción XVII, inciso G, que dice: "Las leyes Locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben de constituirlo, sobre la base de qué será inalienable u no estará sujeto a embargo ni gravámen ninguno", y, II) aunque no se les - da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia -- Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

II.- Materias Prohibidas:

a) La primera regla: facultades prohibidas a la federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si - con el sólo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. - Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión".

b) La segunda regla. Facultades prohibidas a las entidades. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases. absolutas y relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden -- realizar las entidades federativas.

Prohibiciones relativas son los actos que en un principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del Congreso federal si los pueden realizar.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: "Los estados no pueden en ningún caso...".

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: "Los estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...".

III.- Materias Concurrentes o Simultáneas.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibida a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas - materias, deroga la legislación local al respecto.

El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no - pueden estar esperando que la federación intervenga para satis - facer las necesidades.

El maestro Mario de la Cueva, afirma que en México no --- existen las facultades concurrentes y basa su aseveración apoyado en los artículos 16, 40, 41 y 103 de la Constitución.

El artículo 16, dice que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que fun - de y motive la causa legal del procedimiento.

Asimismo, señala que los particulares tenemos el derecho de conocer que autoridades pueden registrar nuestro comportamiento y estas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la ley fundamental para tal efecto.

El artículo 40, como ya hemos citado, indica que la acción de las entidades federativas está limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional.

El artículo 41, al que también nos hemos referido, autoriza a los funcionarios locales a realizar determinados actos de acuerdo con la Constitución, la que tienen que concordar con la General de la República, las materias no consignadas en los códigos supremos locales, son asuntos sobre los cuales las autoridades locales son incompetentes.

El artículo 103 señala la procedencia del juicio de amparo cuando la autoridad local o la federal actúan en exceso de su competencia. ^{19/}

3.1 FACULTADES TRIBUTARIAS DE LA FEDERACION

Me referiré con especial cuidado a la división de las facultades tributarias entre la federación y las entidades federativas porque ellas encierran el problema de índole económica del estado federal, que es la columna vertebral del mismo.

En primer término, es preciso dejar claro lo que es el Poder o soberanía financiera y poder o soberanía tributaria; al respecto, el maestro Sáinz de Bujanda, indica "que el poder o soberanía financiera es la expresión de la soberanía política, concebida como atributo del estado y que tiene dos facetas: la

^{19/} Cit. pos. Jorge Carpizo. "Estudios Constitucionales" Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983. p. 103.

que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El poder financiero se refiere al conjunto de la actividad financiera del Estado: ingresos y egresos. En cambio, el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del estado para crear tributos". 20/

El Poder Tributario tiene un carácter consubstancial al Estado pues por su naturaleza misma el Estado tienen encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida. El estado debe impartir la justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza. El estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar.

Así pues, en todos los Estados, y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejercitado su poder tributario, es decir, ha exigido a los particulares que les -- trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones ha recibido el nombre de tributos, de contribuciones, de impuestos. -- Tributos e impuestos son palabras que denotan por sí mismas -- esa situación de superioridad o soberanía del Estado, muchas -- veces ejercida, en épocas pasadas, en forma despótica y arbitraria. En cambio, la palabra contribución tiene una denotación más democrática, que está más a tono con la época moderna, en que el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan esas aportaciones de acuerdo -- con su capacidad contributiva, dando el sentido de que los particulares verdaderamente contribuyen para que el Estado pueda realizar sus atribuciones.

20/ Fernando Sáinz de Bujanda, "Notas de Derecho Financiero".
Tomo I, Volumen 2, Madrid 1975, pp. 1 y 3.

En los Estados que rigen sus vidas por sus constituciones, y conforme al sistema de división de los poderes, el Poder tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expiden las leyes que determinan que hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones. En el caso concreto de nuestro país, el fiscal se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año se fija en virtud de la ley de ingresos, cuales de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

Los sistemas de distribución del poder tributario en los Estados federales, consiste en que los gobiernos centrales y estatales sean independientes uno de otro, dentro de su esfera, y no estén subordinados al otro, aunque actúen coordinados entre sí o es el método de distribución de poderes, según el cual los gobiernos integrantes, dentro de sus respectivas esferas, funcionan coordinados e independientes.

En un estado federal coexisten poderes tributarios del gobierno central (o federal) y de los gobiernos de las entidades (estados o provincias). A su vez, esos poderes pueden ser igualmente supremos, sin limitaciones o con limitaciones para los estados miembros (como en el caso de México) o bien los poderes locales pueden estar subordinados al poder central.

En México, si aplicamos nuestro artículo 124 Constitucional al presente problema, tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118 constitucionales. Sin embargo, la jurisprudencia y la teoría mexicana son contrarias a dicho postulado.

Sergio Francisco de la Garza, opina que el poder fiscal federal se ejerce de acuerdo con las normas siguientes:

- a) Facultades ilimitadas concurrentes; es decir, el Congreso Federal puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta facultad ---afirma--- proviene de la fracción VII del artículo 73 que expresa que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- b) Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva; -- las que se encuentran en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional. El objeto de esta fracción no es limitar a la federación, sino a los estados miembros, ya que ellos no pueden imponer contribuciones sobre esas materias.
- c) Facultades exclusivas por razón de prohibiciones a -- los estados: que son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.
- d) La fracción X del artículo 73 constitucional no otorga facultades de legislación tributaria; o sea, esta fracción tiene como finalidad otorgar facultad legislativa en su aspecto sustantivo al Congreso Federal, pero en el campo fiscal; por tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario. Basa su afirmación este autor en hechos históricos y en que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del artículo 73.
- e) Delegación por la federación de sus facultades exclusivas: opina que si es posible.
- f) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias im--

puestas a los estados por el legislador federal ordinario.

Y el poder fiscal de las entidades federativas -según de la Garza- responde a las siguientes ideas:

- a) Principio general. tiene facultad tributaria ilimitada.
- b) Limitaciones de carácter negativo: las establecidas - en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- c) Limitaciones de carácter positivo: que son las prohibiciones contenidas en el artículo 117 fracción III, IV, V, VI y VII.
- d) Subordinación de los Estados al Poder Legislativo Federal ordinario: de acuerdo con la fracción I del artículo 118 la que -en su opinión- debe ser derogada--
21/.

El tratadista Flores Zavala, después de su interesante estudio llega al respecto a las siguientes conclusiones:

- I) El principio constitucional es que son concurrentes, las facultades de la federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.
- II) Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la federación.

21/ Garza Sergio F. de la, "Derecho Financiero Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1968, pp. 270-284.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que co rresponde establecer en forma exclusiva al gobierno federal en tres formas:

1o. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos. - (artículo 73, fracción XXIX).

2o. Concediendo facultades exclusivas para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa. (artículo 73, fracción X).

3o. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios. (artículo 117, fracción III).

III) Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados. (artículo 117, fracción IX).

IV) Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión. (artículo 118, fracción 1).

V) La federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

VI) La federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia federación.^{22/}

^{22/} Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1965, pp. 330 y 331.

De lo anterior, contemplamos que tanto el maestro de la Garza como Flores Zavala están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente, es decir, que las legislaturas federales y locales tienen competencia tributaria ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone.

Sin embargo, analicemos las facultades que el constituyente reservó a la federación; ya que por ser las de mayor importancia en el ámbito nacional, convierten al gobierno federal en un poderoso Estado federal.

3.1.1 FACULTADES ILIMITADAS DE LA FEDERACION

Hemos visto que el artículo 73 fracción VII de la Constitución federal, confiere al Congreso de la Unión el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal.

Si observamos con detenimiento este dispositivo legal, se advertirá que el constituyente no limitó en realidad a la federación en sus atribuciones fiscales, ya que el haber autorizado al Congreso para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de hecho lo está facultando para imponer tributos a su arbitrio. Basta de acuerdo con este precepto, con que el Congreso determine cual va a ser el presupuesto que se erogará en el año fiscal siguiente, para que por ese sólo hecho nazca de inmediato su propia facultad para fijar cualquier contribución necesaria para cubrir aquel.

3.1.2. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACION

Como se ha expresado, el artículo 73 fracción XXIX de nues

tra constitución confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias, entre las que figuran las siguientes:

- 1o. En materia de comercio exterior, esto es de importación y exportaciones. Este rubro ha sido una fuente exclusiva de ingresos para la federación desde la -- Constitución de 1824.
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucionales, relativos, en términos generales, a minería y petróleo. Una razón es que estos recursos son propiedad de la nación y no de los Estados, de modo que sólo el Gobierno Federal, en su calidad de representante de la nación, puede proteger adecuadamente el interés general a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.
- 3o. Otro campo exclusivo de tributación para el gobierno federal es el representado por las sociedades nacionales de crédito y las compañías de fianzas y seguros. Los bancos, en sus diversas especialidades son gravados por el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles.

Asimismo, las compañías de seguros y de fianzas son gravadas por el citado impuesto sobre la renta y con el impuesto sobre las primas que cobran, además de que conjuntamente con los bancos contribuyen al sostenimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

- 4o. Sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para -

gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal. Por lo común se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.

- 5o. Existe un grupo de impuestos especiales que son establecidos exclusivamente por el poder tributario federal:
- a) Energía eléctrica
 - b) Producción y Consumo de tabacos labrados
 - c) Gasolina y productos derivados del petróleo
 - d) Cerillos y fósforos
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación
 - f) Explotación forestal
 - g) Producción y consumo de cerveza

Para todos estos rubros impositivos, así como para algunos otros, existían leyes especiales de tributación que se encontraban vigentes hasta el 1o. de enero de 1980, fecha en que entró en vigor la Ley de Impuestos al Valor Agregado, la cual vino a abrogarlas.

- 6o. Asimismo, existen facultades exclusivas para la federación en razón de estar prohibida a los Estados. Es decir, la federación tiene poder fiscal exclusivo sobre aquellas materias o fuentes de tributación que - la Constitución Federal, en sus fracciones III a VII del artículo 117, prohíbe a los Estados, y que puede resumirse en: El acuñamiento y emisión de moneda, -- timbres o estampillas, y los tributos o procedimientos alcabulatorios entre otros.

3.1.3 FACULTADES IMPLICITAS DE LA FEDERACION

La Constitución Federal, define como ya se vió en el

tema anterior, el campo de acción de la federación. No obstante la doctrina constitucional ha reconocido la existencia de facultades implícitas.

La fracción XXX del artículo 73, consagra las facultades implícitas, al disponer que "El Congreso tiene facultades para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Mientras que las facultades expresas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales con creta y determinantemente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesarios para ejercer algunas de las facultades expresas.

3.1.4 FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA FEDERACION

La fracción X del artículo 73, concede facultad al Congreso de la Unión. "Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123 de la propia Constitución. El maestro Flores Zavala, ha sostenido que de la fracción X del artículo 73 se derivan poderes tributarios exclusivos a la federación, porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y si sólo la federación puede legislar sobre esas materias, sólo la federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional. ^{23/}

^{23/} Citatum pos. Garza, Sergio F. de la "Derecho Financiero Mexicano" Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. p. 226.

3.2 FACULTADES TRIBUTARIAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En principio, los Estados que conforman la República Mexicana concurren con la federación en su poder tributario federal. Se trata de un principio tradicional plasmado en todas -- las Constituciones federales y que ha sido confirmado por la -- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La opinión extendida y sostenida por la Corte y los tratadistas es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En materia de tributación no existe un poder tributario -- reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiera -- algunos exclusivos a la federación. Es doctrina no discutida -- que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la federación y los Estados en materia de tributación, con --- excepción de algunas materias reservadas a aquellas y varias -- otras prohibiciones a los Estados, como ya se vió en los capítulos precedentes.

Creemos que el poder tributario de los Estados se encuentra fundado en diversos preceptos constitucionales, en particular de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de nuestra Carta Fundamental, la cual señala que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Es una autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los mismos, puesto que --

es universalmente reconocido que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de éste equivale a ausencia de soberanía.

Además, de acuerdo con las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional, fracciones III a VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, que la Constitución Política ha debido restringir en algunas materias.

Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la federación sino de los Estados y municipios en que residen los contribuyentes.

La fracción I del artículo 118 constitucional dispone que los Estados, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, tampoco pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

A mi juicio, este precepto se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX, apartado primero del artículo 73 constitucional, que concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, así como con el primer párrafo del artículo 131 de dicha ley fundamental, que dispone que es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional".

En consecuencia, si es facultad privativa de la federación el establecimiento y aplicación de tal gravamen; según el artículo 131, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, los Estados pueden establecer contribuciones o derechos

sobre importaciones o exportaciones. Por ello estimo que la --
fracción I del artículo 118 citado es un residuo de la Constitu-
ción de 1957, que por error se copio al redactarse la de 1917,
y que en las sucesivas reformas se ha olvidado derogar o bien-
corregir.

3.3 EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

La autonomía política que debe tener el municipio como un verdadero ente político, ha de corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea ésta una autonomía absoluta y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las del Estado al que pertenecen.

Entre los municipios y su Estado, y entre ellos y la nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las entidades deben desarrollarse de forma armónica y con recíproco respeto dentro de sus propios ámbitos de competencia. -- Además, ha de existir el apoyo y la cooperación de los tres órdenes de gobierno, sobre todo de parte de los más fuertes en beneficio del más débil: el municipio.

En materia de finanzas públicas estatales, en virtud de la facultad legislativa que les corresponde, son los Congresos de los Estados los que tienen el ejercicio del poder tributario, con las limitaciones que se han establecido en la Carta Magna, pero dentro de un régimen de autonomía estatal.

En su artículo 115, fracción IV, la Constitución Política de la República dispone que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Evidentemente, entre dichas contribuciones figuran, en lugar principal los impuestos, que son las contribuciones que deben pagarse sin que a ese pago corresponda ninguna actividad específica estatal a favor del contribuyente.

La situación actual que establece el artículo 115 consti-

tucional, reformado y adicionado por decreto publicado en el -
Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, por-
iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso ---
Constituyente permanente, ya no deja en manos de las legislatu-
ras de los Estados la identificación y señalamiento general de
las contribuciones que debe recabar el municipio. Esto implica
para él una menor dependencia respecto de la legislatura esta-
tal, que a nuestro juicio no debe existir porque atenta contra
la verdadera expresión y sentido de la libertad municipal.

4. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL VIA LA DESCENTRALIZACION

La descentralización como medio para fortalecer el sistema federal, tiene un doble significado; desde el punto de vista normativo es una de las aspiraciones que genera mayor aceptación se le asocia con una redistribución del ingreso hacia el campo y hacia los estados, municipios y la comunidad. Desde el punto organizacional, la descentralización se refiere a una toma de decisiones más eficiente en las empresas públicas y -- privadas, a modalidades de gestión pública que eviten la sobrecarga de conflictos y responsabilidades, facilitando el desarrollo de pautas institucionales que estimulen la participación de nuevos y diferentes grupos sociales y, en su aspecto económico la generación de nuevas pautas de desarrollo, más equilibradas.

La descentralización se debe concebir, por tanto, como un mecanismo de modernización política y económica, así como una forma de distribución del poder político; pero en ningún momento le debe considerar como un medio para debilitar a las instituciones nacionales. Incluso, el alcance de la moderna descentralización no pretende defenderse del gobierno central, sino que pretende que intervengan los entes descentralizados en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisiones, ejecución y gestión en las políticas generales del país. La -- descentralización pretende, fortalecer la autonomía de las entidades federativas, impulsando mayores facultades a los gobiernos locales, asegurándose la participación de las corrientes políticas que tienen un peso decisivo en las regiones de los Estados, y evita la concentración de excesivas presiones sobre los gobiernos centrales.

Desde otro ángulo, la descentralización en el aspecto económico, se concibe como una fórmula necesaria para hacer eficiente la administración pública y la actividad financiera en-

general, concentrándose la atención en las necesidades territoriales y sectoriales de desarrollo local, además, permitirla, la transferencia de atribuciones y facultades a los gobiernos municipales, para realizar actividades de su competencia.

Los esfuerzos de reordenación política y económica, no se rfan explicables sin recordar que una vez lograda la emancipación e implantado el federalismo, las entidades federativas y sus fronteras no son delimitadas bajo criterios preestablecidos de equilibrio y ordenamiento; son las demarcaciones heredadas de la colonia las que determinan los límites estatales. ^{24/}

En aquella época, aunque concientes de lo improcedente de la configuración, ya habían aparecido intereses locales opuestos a la separación territorial; existía ya el sentimiento de pertenencia. Es aquí donde empieza la división entre zona económica y división política, y quizá, haya sido la causa original para la definición de acciones unitarias.

Durante mucho tiempo, México aparece sumergido en las --- grandes contradicciones, presiones e intereses de diversos grupos. Cada región aparecía regida por sus propias leyes y grupos. La unidad estaba lejos de alcanzarse bajo un horizonte plagado de luchas intestinas y donde la gran esperanza la constituía la construcción de un verdadero y poderoso Estado nacional que le diera coherencia y cauce a todo ese gran desorden - que por entonces era el país.

Las condiciones estaban dadas para llevar a cabo la erección de un gobierno central y la conducción de las actividades económicas del país. Una vez que volvió la calma del movimiento armado, la gran tarea era la institucionalización política,

^{24/} Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978, p. 34.

donde la federación atrae todas las condiciones necesarias para centralizar la economía y las políticas nacionales. El proyecto se resume en una sola palabra: Industrialización. Ese es el gran objetivo al que le estarían subordinados todos los demás. La agricultura, el comercio, aparte de las finanzas, tiene como punto de definición la producción fabril. De todo este colosal movimiento, por supuesto, no están fuera las diversas regiones. La posibilidad de solución de la miseria se localizó en el crecimiento económico, sin el cual no podía responderse a las demandas sociales. Al unisono, la administración pública central se fortalece, y cobra vida un importante aparato gubernamental.

Lamentablemente, no todo fue armonía en el proyecto de desarrollo nacional, muestra de ello es lo acontecido en plan regional; a este respecto, durante muchos años privó en México - un criterio primordialmente productivista, donde las zonas geográficas cobraron importancia por la calidad y cantidad de sus recursos naturales, más que por las demandas de desarrollo local equilibrado.

La industrialización supuso la acumulación, por los más variados medios de plusproducto generado sectorial y regionalmente que significó, como actividad de punto, el aparente avance de la economía en su conjunto. "Incontestablemente, el país ascendió en sus niveles de vida; pero dicho ascenso distó de ser proporcional y homogéneo. Considérese, por ejemplo, que en la actualidad el 80% de la industria está concentrada en la zona central que corre de Aguascalientes a Puebla donde, además, se ubica el 60% de la población. ^{25/} En estas circunstancias es imposible hablar propiamente de un desarrollo que tiene como supuesto básico la idea de equilibrio. Aunado a lo anterior

^{25/} Plan Nacional de Desarrollo Urbano "Versión Abreviada", Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1988, p. 20.

tiene que contemplarse que los modelos de desarrollo regional se plantean centralmente, sin tomar en cuenta debidamente el papel de las administraciones locales en su elaboración y ejecución. Cual puede ser, bajo esta actividad, el papel de los estados y municipios si no el de pasivos observadores de una intensa actividad central ajena a sus posibilidades y requerimientos. El desequilibrio económico indudablemente trae consigo el desequilibrio político, creándose condiciones de extrema desigual que afectan al conjunto de las estructuras y ámbitos de gobiernos.

Los mecanismos de desarrollo natural del sistema producen, a la postre, graves obstáculos que amenazan paulatinamente las relaciones políticas y económicas. Es exactamente estas circunstancias que propician la necesidad de darle, en sus propios marcos, coherencia a toda la gama de actividades a través de la planificación y la organización de mecanismos gubernamentales útiles para solucionar la problemática planteada.

Existe de hecho un importante avance al conciliar, por primera vez, el criterio de desarrollo regional con el respecto a la autonomía política de los estados. El primero de diciembre de 1976, al tomar posesión como titular del Ejecutivo Federal, el Licenciado José López Portillo señaló, como uno de los aspectos fundamentales de su plan de gobierno, el Programa de Reforma Administrativa, al cual se le asignaron cinco objetivos básicos. El cuarto de estos objetivos está orientado precisamente al fortalecimiento del federalismo, en los términos siguientes: Objetivo IV: "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal a través de instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propicien, por una parte, el robustecimiento de sus respectivas funciones y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de la federación,

los estados y los municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país". 26/

Antes se hablaba de la incompatibilidad de autoridades al entrar en confrontación los responsables centrales de las obras y servicios regionales y las cabezas de las entidades. Actualmente, las relaciones Federación-Estados queda reglamentada a través de los Convenios Unicos de Coordinación.

La sociedad mexicana, ya es afines de los ochentas, cada vez más urbana y moderna, caracterizada por una gran variedad social y regional.

Las diferentes clases sociales han crecido y se están organizando en un sin número de grupos y asociaciones con mayores intereses y demandas políticas; se han desarrollado movimientos regionales que buscan nuevos espacios para influir en las decisiones que les atañe y han aparecido, junto a las representaciones sectoriales, nuevos grupos y liderazgos con gran variedad de aspiraciones.

Ante la creciente complejidad política, económica y social; aunado a las distintas necesidades de cada entidad federativa presenta, el Gobierno Federal no puede seguir asumiendo la responsabilidad de resolver, por sí mismo, o de manera centralizada, los problemas del país. Ante estos nuevos retos de nuestro desarrollo, la descentralización es un mecanismo de modernización política y económica, al incidir en las relaciones entre los poderes, entre el centro y la provincia, entre la administración pública y la sociedad. Por tal motivo, en México la descentralización es un requisito de la modernización del estado.

26/ Citatum Pos. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México 1981, p. 11.

4.1 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Una de las demandas frecuentes que se hicieron al Licenciado Miguel de la Madrid, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones, para que los Estados y Municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. Para cumplirse ese compromiso, se estableció en la Constitución un sistema de planeación democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el plan mencionado. El Convenio Unico de Desarrollo se convirtió en instrumento básico para descentralizar la vida nacional; por una parte, el convenio continúa el camino que trazó el Presidente López Portillo para fortalecer el federalismo; por otra, adecúa la estructura de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad.

Analizaremos, los medios propuestos en el Programa Nacional de Descentralización Administrativa, para evaluar la congruencia que debía existir entre la opción esencial de todo sistema político -mantener el poder en el centro o dispersarlo- y la actuación de la administración pública, que se define en el sistema político del primero.

Hay formalmente una relación directa entre federalismo y descentralización política, de la que puede o no derivarse la descentralización administrativa.

La descentralización política, existe cuando en una unidad estatal las colectividades que la forman tienen su propia organización, y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en la formación de la voluntad del Estado que las agrupa. La descentralización política concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno, y el ciudadano puede seguir de cerca la actuación

de ambos. El federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. En México, la distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal que establece la Constitución y expresa la voluntad de unidad general. Este arreglo da origen a dos tipos de administración: la federal y la de cada una de las entidades federativas. Sin embargo, en la práctica, nuestro federalismo ilustra el -- sentido contrario de estas ideas.

El federalismo, por su descentralización política, debe -- llevar a cabo la más completa descentralización administrativa que, desde la perspectiva estrictamente técnica, es exigencia de las organizaciones que crecen y tienen mayor número de tareas que atender. La mayor parte de las funciones públicas requieren una gestión local, por la necesidad de adaptarse al medio y en virtud de la importancia que tiene el contacto personal con los beneficiarios. La administración local contiene el aspecto ejecutivo, y de suma importancia, el legislativo.

Los Estados recurren a la descentralización para cumplir sus funciones, sobre todo por la transformación (cuantitativa y cualitativa) que sufre al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública se ha convertido en instrumento fundamental para ejecutar amplios proyectos de desarrollo. El orden federal y local deben adaptarse a las exigencias de organización de los programas de desarrollo nacional, y participan en ellos con todos sus recursos. En México, la estructura federal del Estado corresponde a la naturaleza política de la sociedad; expresa una realidad social en la que conviven la vocación de unidad nacional y sentimientos regionales profundamente arraigados. No obstante, el federalismo ha tenido que enfrentar serios problemas para conservar su vigencia y la fuerza necesaria para que los beneficios económi--

cos, políticos y sociales de un desarrollo armónico alcancen a toda la sociedad. La heterogeneidad cultural, la falta de comunicaciones y, sobre todo, la debilidad de las instituciones locales, favorecieron las inercias y las resistencias al cambio al fortalecer al poder central con la esperanza de que supere los problemas mencionados, lo cual propicia la actividad pasiva de los Estados y el anquilamiento de su vida política.

Cabría preguntarse si este arreglo no ha sido funcional para el control político que el Estado requiere, y por eso no parece muy dispuesto a que los Estados tengan un desarrollo relativamente autónomo, ni vida política propia. Sólo si la respuesta fuera negativa, el sistema federal cobraría la vigencia de la que carece hasta ahora.

La respuesta a estos problemas no puede ser una descentralización únicamente administrativa, que siempre crea y mantiene el poder central, sino la voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras. Con esto se logra también una descentralización administrativa que procede de la política e implica independencia respecto al poder federal no derivada sino autónoma.

4.2.- MARCO JURIDICO DE LA DESCENTRALIZACION

El orden jurídico que enmarca la descentralización administrativa en el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid, es el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sobre el tema dijo el Presidente, "En cumplimiento del -- mandato que me ha sido conferido por la nación, y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de consulta popular que se sintetizan en la necesidad de reafirmar nuestro nacionalis-

mo, considero indispensable planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización que nos permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada, exigencia inaplazable del pueblo de México". ^{27/} La intervención de favorecer la descentralización en todos los aspectos de la vida nacional fue, aparentemente, clara; sin embargo, en las modificaciones a la Ley destacaron dos decisiones importantes: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de bases para el servicio público de carrera.

Este primer decreto contiene además modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial. Se hicieron modificaciones en la competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto; la primera sería responsable de establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal. En otra enmienda la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano rector en planeación nacional debería supervisar los planes locales y regionales, y orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del ejecutivo federal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto quedó encargada de reglamentar el gasto público; por ende, sus atribuciones incluyen la planeación, programación, presupuesto y ejecución de las adquisiciones del gobierno de obras públicas. La fiscalización y el control de decisiones tan importantes corresponden a la Secretaría de la Contraloría.

^{27/} El Presidente Miguel de la Madrid lo presentó al Congreso de la Unión en Diciembre de 1982 y entró en vigor el 29 del mismo mes.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

En la exposición de motivos de un segundo decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica ^{28/} se expresa con claridad la necesidad de fortalecer y complementar los mecanismos para la mejor organización y resolución de los asuntos que competen a las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos, así como precisar el significado de algunas disposiciones de la Ley Orgánica; esto se lograría permitiendo a los titulares de los órganos centrales delegar en algunos funcionarios subalternos cualquiera de sus facultades, excepto las que por disposición de la Ley o del Reglamento Interno respectivo debían ejercer exclusivamente los titulares. A esa facultad se añadió la que permite a funcionarios de primer nivel adscribir las unidades administrativas que establecer el reglamento interno a las Subsecretarías y Oficinas Mayores o unidades equivalentes. Con este procedimiento, se puede esclarecer la dependencia jerárquica y la responsabilidad administrativa de las unidades, lo que permite precisar los recursos administrativos requeridos y resolver fácilmente los asuntos que les han encomendado, pero no ayuda a ningún propósito descentralizador. El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación, en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planeen y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo que elaboró la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedó estipulado que se tomarían en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los Estados y de los diversos grupos sociales. Se estableció igualmente -- que la Secretaría de Programación y Presupuesto elaboraría los programas anuales globales para la ejecución del plan, los pro

28/ El Presidente Miguel de la Madrid lo presentó al Congreso de la Unión en Noviembre de 1983, y entró en vigor el 31 de diciembre de ese año.

gramas regionales y especiales. Para ello, se incorporarían -- las propuestas de las dependencias coordinadoras de sector y -- la de los gobiernos estatales. También sería responsabilidad -- de la Secretaría de Programación y Presupuesto verificar las -- relaciones entre los programas y los presupuestos de las depen -- dencias y entidades públicas, así como la correspondencia en -- tre los objetivos y los resultados del plan y de los programas -- regionales y especiales.

La Ley de Planeación establece claramente los principios me -- diante los cuales las dependencias y entidades de la adminis -- tración pública federal deben coordinarse con las instancias -- locales de gobierno, a fin de alentar la planeación del desa -- rrollo integral en los Estados y municipios, para conseguir la -- congruencia necesaria con la planeación nacional y promover la -- participación de todos los sistemas sociales en la planeación -- (Artículo 33 y 43). ^{29/}

Hay que advertir, sin embargo, que la Ley de Planeación -- establece su obligatoriedad federal; en lo que se refiere a im -- puestos, por ejemplo, los Estados recaudan, el valor agregado -- y el impuesto sobre la renta, que se envían a la federación; -- este les devuelve recursos en la medida que sus necesidades lo -- exigen, todo esto dentro de las normas del sistema nacional de -- coordinación fiscal. Para avanzar seriamente en la descentrali -- zación habría que pensar en modificar las reglas hasta hoy vi -- gentes y que los impuestos recaudados por los Estados se apli -- quen en programas locales en proporción a los montos recauda -- dos y no sólo en función de sus necesidades.

El tercer elemento que sustenta jurídicamente la descen --

^{29/} Fortalecer el Municipio ocupó la atención en una de las más importan -- tes Reformas Constitucionales que realizó en 1982 el Presidente Mi -- guel de la Madrid, analizada en otro capítulo del presente trabajo.

tralización en el decreto presidencial que ordena a dependen--
cias y entidades elaborar un programa de descentralización ad--
ministrativa. ^{30/}El decreto corresponde a la orientación del -
Plan Nacional de Desarrollo en lo que se refiere a la descen--
tralización de la vida nacional, cuyo objetivo es invertir las
tendencias a la concentración de la actividad económica y los-
servicios. Con este propósito, se promoverá la modernización -
de la función pública para fortalecer la coordinación entre --
los gobiernos federal y estatal, y procurar que las decisiones
se tomen en el lugar donde se pidan los servicios, y satisfac--
cer con la misma calidad y en el mismo grado todas la regiones
del país.

Las dependencias y entidades deberán determinar las fun--
ciones que se desconcentrarán, y el personal y los recursos --
presupuestales necesarios; qué tipo de coordinación se requie--
re para llevar a cabo acciones de interés común para el ejecu--
tivo federal, los gobiernos de los Estados y los Municipios, -
según el Convenio Unico de Desarrollo; cuáles entidades paraes--
tatales pueden reubicarse; que facultades podrían delegarse en
las representaciones estatales existentes, o si hay necesidad-
de crear oficinas. Las obligaciones que contienen el decreto -
atañen a las entidades paraestatales, que formalizarán sus ac--
ciones descentralizadoras ante la Secretaría responsable de ca--
da sector. De acuerdo con este concepto gubernamental sobre el
sistema de planeación, al que se le agregó el adjetivo democrá--
tico, el tipo de planeación que se debía impulsar se manifesta--
ba en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municí--
pal a partir del propósito de descentralización de la vida na--
cional, y no para reforzar esquemas centralizados. "En este --
sentido, la planeación promueve y fortalece la descentraliza--
ción de la vida nacional, la capacidad de respuesta de los go--
biernos estatales y municipales". En un intento realmente des-

30/ El Decreto entró en vigor el 18 de junio de 1984.

centralizador se debfa promover sobre todo la capacidad de iniciativa. Sin embargo, en el mismo documento se señala que "para llevar a cabo actividades de planeación, es imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación, de capacitación y tener la capacidad de operar y controlar proyectos de inversión, evitando duplicaciones e ineficiencias, como una de las formas para llevar a cabo los contenidos del plan". 31/

Si esta condición es imprescindible, parece difícil que los gobiernos estatales y municipales puedan hacerle frente; será, en el mejor de los casos, el gobierno federal el que puede obtener la información necesaria y oportuna, y el que cuente con funcionarios capacitados en tareas de planeación.

Por otra parte, en la operación del sistema es clara la referencia a qué órgano elaborará el Plan (SPP) y tomará en cuenta propuestas de los otros ámbitos de gobierno y sectores de la sociedad, para elaborar programas anuales, y ejecutar el plan y los programas regionales especiales. Pero no es claro cómo se fortalecerán los Estados y Municipios para descentralizar recursos y decisiones, y menos aún qué peso tendrán las propuestas de Estados, Municipios y Sectores en la descentralización de la vida nacional.

De hecho, estamos ante un tipo de planeación que responde más al concepto de centralismo democrático que a la auténtica descentralización administrativa.

31/ Los Textos citados provienen del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México, 1982 Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 10.

4.3 ACCIONES CONCRETAS SOBRE LA DESCENTRALIZACION

En una reunión celebrada el 21 de enero de 1985, el Presidente de la Madrid hizo público el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en cuya presentación se destacó nuevamente la necesidad impostergable de modificar las tendencias a la centralización que padece el país.

La decisión que tomó el Gobierno de la Madrid para descentralizar las acciones públicas en varios ámbitos, parte de importantes reformas a los Artículos de la Constitución 115, 25, 26, 27 y 28, para satisfacer los requerimientos del sistema nacional de planeación, establecer convenios con los estados y concertar acciones con los particulares.

No resulta fácil imaginar -cuando los recursos son muy limitados y las decisiones sobre prioridades se toman en el centro- cómo podría elaborarse un diseño innovador, con novedosas formas de operación descentralizadas. La estrategia del programa de descentralización de la administración pública parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, lo que implica una serie de medidas importantes. A estos se añaden desconcentración de funciones, reubicación física y ampliación de los espacios de participación social. Esta estrategia incorpora todas estas modalidades; cabría, sin embargo, diferenciar el efecto que produce. Se delegan responsabilidades e instancias administrativas creadas para este efecto, lo que significa dotarlas de recursos -algo difícil en un momento de austeridad en el gasto público- o transferirles recursos. Las reubicaciones físicas implican costos; aquí, las resistencias al cambio constituyen los obstáculos más serios. Por último, cabría preguntar si la ampliación de los espacios de participación social se reduce a la búsqueda de un equilibrio más racional de recursos entre la federación, los estados y los municipios, o si realmente se vigorizan los medios de participación-

con la elección democrática de candidatos para los puestos de elección popular, y con respecto por las demandas de los sectores sociales.

El programa de descentralización administrativa considera también transferir la administración de entidades paraestatales a los gobiernos de los estados, "con el propósito de que tales entidades se conviertan en instrumentos de apoyo para el desarrollo integral de los estados". Esta medida sí puede fortalecer -en alguna forma- "la acción política de los gobiernos estatales, porque al entrar empresas importantes en la órbita de influencia del estado, sale de la del centro".^{32/} Se prevén medidas de coordinación para ejecutar programas de desarrollo, y son los estados los que tendrán la responsabilidad sobre ellos por medio del Convenio Unico de Desarrollo. Se busca con ello fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales.

Sin embargo, por la austeridad en el gasto público, el programa no cuenta con presupuesto, lo que significa una limitación importante. Integra, por lo tanto, lo que se identifica como "decisiones fundamentales", lo dividimos en cuatro apartados:

- 1) Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca. Se prevén acciones que incluyen desconcentración de funciones, descentralización de programas o de organismos y empresas para que los gobiernos de los estados sean los responsables de la operación, reubicaciones de oficinas e instala

^{32/} Antes del Programa de Descentralización, en el Estado de Yucatán la Empresa CORDEMEX era una Organización Poderosa y Autónoma en el Estado. El Presidente de la República Nombraba al Director de la Empresa.

ciones, promoción de la participación de productores en los consejos de administración de algunas empresas, ejecución de obras que complementen aquellas que realicen las mencionadas, transferencias o enagenación de activos fijos o filiales y transferencias a los gobiernos de los estados para obras de infraestructura.

- 2) Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación a la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.
- 3) Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional que adoptan la Secretaría de Energía-Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y la Secretaría de Turismo para lograr mayor coordinación entre los Estados. Con esto se logra un aprovechamiento racional de los recursos locales y promover el desarrollo regional. Al igual que en los rubros anteriores, se encomiendan más funciones a las delegaciones o entidades similares, se transfieren empresas a los gobiernos estatales, se reubican oficinas, se descentralizan programas, organismos y empresas. En este apartado, se destaca el establecimiento de comisiones de desarrollo para los estados de Tabasco, Chiapas y Tamaulipas; las juntas locales de caminos se transforman en organismos estatales a los que se les asigna mayores recursos para la conservación de carreteras y para la construcción de caminos y aeropuertos. En la república quedan instaladas siete coordinaciones regionales de turismo.
- 4) Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben-

la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República. Por la naturaleza y ámbito de acción de este grupo de Secretarías, el programa recoge básicamente funciones que se desconcentran en delegaciones. En el caso de la Secretaría de Gobernación, se destaca la decisión de darle dimensión estatal y regional al Consejo Nacional de Población y Fomento la Reforma Municipal a través del Centro Nacional de Estudios Municipales. Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se subraya el establecimiento de comités regionales de asuntos financieros, con jurisdicción en algunos estados y que quedan integrados por autoridades estatales, centros bancarios, cámaras y reuniones representativas de las actividades productivas locales. Se ha instalado una comisión de crédito que servirá para financiar los gobiernos estatales y municipales, y coordinará la omisión de valores y el crédito público bancario. En las delegaciones de la Secretaría de Programación se desconcentran nuevas funciones; sin embargo, en tanto que dependencias globalizadoras en materia de presupuesto y gasto público, sus atribuciones son de orden normativo para orientar acciones de planeación integral por medio del Convenio Único de Coordinación y de los COPLADES. En cuanto a la Contraloría General, tiene desde su origen una organización descentralizada; sin embargo, el control y la evaluación global que lleva a cabo, la definen como una instancia central, de la que difícilmente podrían desprenderse acciones o programas descentralizados. Por lo que hace a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la del Trabajo y Previsión Social, se fortalecen sus delegacio--

nes con mayor número de funciones. La Procuraduría General de la República y su Reglamento de 1984, mediante la creación de delegaciones de circuito que a partir de septiembre de 1984 contaron con una subdelegación administrativa y con coordinación regionales a principios de 1983, éstas iniciaron una campaña contra el narcotráfico. Se reubicaron los agentes del Ministerio Público y se continúa el proceso de desconcentración de las comandancias de la policía judicial federal en la ciudad de México y en los Estados de la República.

Estas decisiones fundamentales que se desprenden del mandato del ejecutivo muestra con claridad que el decreto -- presidencial del 18 de julio de 1984 no se precisa la diferencia entre descentralización y desconcentración administrativa, ni la diferencia entre estos conceptos y el de delegaciones de facultades y reubicación física de las instituciones.

José Chanes Nieto, señala que el decreto considera el término descentralización en su más amplia expresión ya que jurídicamente, política y administrativamente no hay descentralización en la desconcentración, ni en la coordinación de acciones federales con los Estados, ni en la reubicación territorial o en la delegación de facultades. Jurídicamente, la descentralización administrativa es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a -- una persona moral pública distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio, sujeta a un control no jerárquico.

El decreto no dice lo que debe entenderse por descentralización de operaciones y funciones (parece referirse a la coordinación de acciones). Quizá debería señalar en qué consiste la colaboración, ya que los estados y municipios no están subordinados, por lo menos constitucionalmente, a las autorida--

des federales. Se refieren también a materias concurrentes o de interés común -conceptos controvertidos en la teoría que debían haberse definido convencionalmente para fines prácticos y "otras modalidades" que deben seguir fortaleciendo el principio rector de la descentralización de la vida nacional, lo que significa, en esencia, fortalecer el federalismo.

Las acciones que se derivaron de estas decisiones no lograron rebasar sus límites al referirse a delegación, desconcentración, coordinación de acciones, etc. Por este camino no se avanzará en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la vida política en los gobiernos locales.

Al definirse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, primero se repite el diseño del centro y, segundo, se establecen patrones y fórmulas homogéneas, cuanto la descentralización administrativa debe atender los requerimientos que cualitativa o cuantitativamente exigen los diversos casos que abarca. Tendrá que haber grados de descentralización en función de las características propias de estados y municipios. No se puede sujetar la evaluación de la capacidad local en la determinación del grado de descentralización necesario, al juicio subjetivo de los técnicos de la administración central. Una mayor responsabilidad de las autoridades locales deberá tener como contrapartida mayor exigencia y rigor para cumplir con ella. Habrá también que vigorizar las legislaturas locales para que el rendimiento de cuentas se hiciera sobre todo en el orden local.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La historia de nuestra organización política se encuentra enraizada en los más puros principios federalistas. -- Cuando la nación recién independizada buscaba constituirse, -- triunfó el régimen federal ante las corrientes centralistas. -- Así pues, el federalismo mexicano surge como resultado de la voluntad del pueblo, es decir, el federalismo fue adoptado como consecuencia y no como imitación teórica, aunque para su mecánica tuvo innegable influencia el modelo preestablecido en norteamérica.

SEGUNDO.- Nuestro régimen federal, no fue producto del -- convenio celebrado entre Estados libres y soberanos los Estados surgen en la constitución de 1824 pero a partir de entonces, se les reconoció personalidad jurídica para obligarse y tener derechos políticos; de esta manera, el federalismo mexicano estructuralmente es legítimo, auténtico y completo.

TERCERO.- La característica primordial en todo régimen federal, debe ser por esencia descentralización política, económica y administrativa, sin embargo en el caso de nuestro país durante muchas décadas se ha realizado un proceso de centralización, en mengua de la autonomía de las entidades federativas esto por la necesidad de llevar a cabo un proyecto político nacional, que por la diversidad y lejanía de regiones fue necesario constituir su poder central fuerte, en el que radicará la urgencia de salvaguardar la soberanía del país y también la oportunidad de un desarrollo armónico de todas las entidades federativas, para lo cual era necesario, temporalmente, la centralización política y económica.

CUARTA.- Nuestro pueblo mexicano, por su crecimiento demográfico presenta necesidades imperiosas como son de educación, empleo, salud, etc. que por la diversidad y lejanía de cada entidad

tividad, nuestro gobierno federal es incapaz de seguir conduciendo estos aspectos y otros desde el centro, por tal motivo, se hace necesario fortalecer nuestro federalismo en sus aspectos descentralizantes.

QUINTA.- El gobierno federal, conciente de estas necesidades, inició un programa de descentralización de la vida nacional, el cual a tenido importantes avances, sin embargo es necesario se elaboren programas de capacitación en la materia, así como proporcionar información a los servidores públicos estatales y municipales, con la finalidad de que su participación y exposición de necesidades fortalezcan la decisión de descentralización y desconcentración del gobierno federal.

SEXTA.- Los programas en el sentido anterior, requieren ser iniciados por los estados y municipios, a quienes atañen la responsabilidad de su reforma administrativa, ya que en caso de ser generados por la administración federal, se fomentarían las actividades centralistas y no ayudarían a los propósitos de descentralización política, es decir, al incremento de las facultades de los gobiernos estatales y, a su vez, en el ámbito de los estados las de los municipios. Por lo tanto, debemos rechazar las acciones que favorezcan las centralización.

SEPTIMA.- Finalmente, diré que la descentralización se enlaza con la democracia, y si se reasignan facultades y recursos se redistribuye el poder, perfeccionándose la democracia que tiene un punto común, donde sus elementos libertad, igualdad y justicia, encontrarían su última expresión, el pueblo mexicano.

A P E N D I C E

SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO RELATIVO A LOS E S T A D O S

ESTRUCTURA JURIDICA GENERAL:

Deberán tener una Constitución (art. 76, frac. V, 108, p. 4 y 133);
Las Constituciones locales no podrán contravenir la general del país (art. 133);
Deberán adoptar para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular y deben tener como base de su división territorial el municipio libre (art. 115, p. 1);
Por conducto de los poderes estatales el pueblo ejerce su soberanía (art. 41, p. 1);
Son partes integrantes de la federación (arts. 42, frac. 1 y 43);
Los estados conservarán la extensión territorial que tuvieron hasta 1917 (art. 45);
Están obligados a arreglar sus problemas de límites con otros estados de conformidad con la Constitución (arts. 46, 73, frac. IV y 105);
Conservan la jurisdicción que han tenido hasta 1917 sobre las islas (art. 48);
Deberán haber en cada estado una legislatura, un gobernador, un tribunal superior y ayuntamientos municipales (arts. 55, frac. V, p. 2 y 3; 71, frac. III; 73, frac. III; 82, frac. VI; 76, frac. V; 115, 116, 120, 122);
Los estados tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces que sean necesarios para los servicios públicos que presten (art. 27, frac. VI, p. 1);
Los estados en sus Constituciones deberán precisar quienes son servidores públicos (art. 108 p. 4);
Los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior (art. 40);
Están obligados a establecer juntas locales de conciliación y arbitraje (art. 107, frac. V, inc. d; 123-A, frac. XXXI).

INTERVENCION DE LOS ESTADOS EN LA ESTRUCTURA JURIDICA DEL PAIS

Las legislaturas locales intervienen en el procedimiento de reforma a la Constitución general (art. 135);
Las legislaturas intervienen en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (art. 73, frac. III);
Los estados no podrán tener menos de dos senadores y dos diputados federales (art. 53, p. I, y 56);

INTERVENCION DE LOS PODERES FEDERALES EN LOS ESTADOS

Los poderes federales deben proveer a los estados de gobernadores para el caso de que hayan desaparecido todos los poderes de un estado y no exista a nivel local un sistema para suplir la acefalía (art. 76, frac. V);

Los poderes federales están facultados para solucionar los conflictos jurídicos que se presentan entre los poderes de un estado (art. 76, frac. VI);

La suprema corte de justicia es la competente para resolver los conflictos jurídicos que se den entre los poderes de un estado (art. 102, p.3; 104, frac. IV, 103);

Los poderes federales tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior y asimismo deben auxiliarios cuando exista conflicto interno a petición de la legislatura o de su gobernador (art. 122);

Mediante el juicio político los poderes federales pueden restablecer la forma republicana de gobierno o enmendar cualquier violación grave a la Constitución (arts. 108, p. 3; 110, p. 2; 115, p. 1);

Mediante el juicio de amparo el poder judicial federal puede modificar los actos de las autoridades locales (art. 103, p. 1 y 107);

El poder judicial federal está facultado para resolver las controversias que se susciten entre un estado y vecinos de otro (art. 104, frac. V);

El poder judicial federal es el competente para resolver los conflictos que se susciten entre la federación y los estados (art. 104, frac. IV, y 105);

El congreso interviene en la aprobación de convenios de límites entre los estados (art. 46 y 73, frac. IV);

El congreso de la unión tiene facultad para reglamentar el artículo 121.

El presidente de la república tendrá el mando de la fuerza pública de los lugares en donde resida transitoriamente (art. 115 frac. VII);

Los estados pueden ser afectados por virtud del decreto que emita el congreso de la unión por virtud del cual se cambie la residencia de los poderes federales (art. 73, frac. V);

PODER LEGISLATIVO LOCAL

ESTRUCTURA JURIDICA

Cuando menos existirá una cámara (art. 116, frac. II):

La elección de los diputados locales debe ser directa (art. 116 Frac. I p. 2);

El número de diputados debe ser proporcional al de habitantes, pero no será menor de siete en los estados con menos de cuatrocientos mil habitantes, de nueve en los demás de cuatrocientos mil habitantes pero no llegue a ochocientos mil y de once en aquellos en que la población sea mayor a ochocientos mil habitantes (art. 116, frac. II);

Los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato

(art. 116, frac. II, p. 2);
En la composición de los congresos locales se introducirá el -- sistema de diputados de minoría (art. 116, frac. II, p. 3);
Los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato (art. 116, 110, 113 y 114):

FACULTADES

Tiene facultades en materia educativa de acuerdo con los criterios que el congreso de la unión dé y en coordinación con la federación (art. 3, frac. IX);
Podrán establecer universidades y demás centro de educación su perior (art. 3, frac. VIII);
En materia sanitaria en concurrencia con la federación (art. 4 p. 3);
Dictar leyes en materia de vivienda (art. 4, p. 4);
Dictar leyes de protección a los menores (art. 4, p. 5);
Expedir leyes sobre profesionales y trabajos licitos (art. 5, p. 1 y 2);
Expedir leyes que establezcan la obligatoriedad de los servicios de las armas, de jurados, concejiles y de elección popular (art. 5, p. 5);
Expedir leyes sobre servicio social (art. 5, p. 4);
Expedir leyes en las que se determinen cuando la manifestación de las ideas ataquen a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público (art. 6);
Dar leyes por virtud de las cuales el gobernador solicite al presidente de la república la inclusión de los reos extranjeros que hubiere dentro de su jurisdicción para que sean trasladados a su país de origen para que cumplan su sentencia (art. 18, p.5);
Expedir leyes por virtud de las cuales, por causa de utilidad pública proceda la ocupación de la propiedad privada (art. 27, frac. VI, p. 2);
Expedir leyes en la que se fije la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes (art. 27, frac. 18, p. 1);
Expedir leyes de instrucción pública (art. 31, frac. I);
Expedir leyes de ingresos (art. 31, frac. IV);
Expedir leyes electorales (art. 36, frac. III, IV y V); y por virtud de las cuales se dé ingerencia a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales (art. 40 p. 6);
Hacer la declaración de senador electo y expedir la constancia respectiva (art. 56, p. 2);
Tienen derecho de iniciativa ante el congreso de la unión (art. 71, frac. 3);
Tienen derecho a ser oídas cuando se pretenda formar un nuevo estado dentro de los límites de su entidad, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses (art. 73, frac. 3, p. 3);
Son parte integrante del órgano encargado para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (art. 73, frac. 3, p. 6);
Contando con el acuerdo de las dos terceras partes de los diputa

dos locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el nombramiento de algunos municipios (art. 115, frac. 1, p. 3);
En los municipios que carezcan de ayuntamiento, por virtud de lo anterior, designar, de entre los vecinos a los consejos municipales (art. 115, frac. 1, p. 4);
Expedir la ley que contenga las bases según las cuales los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno (art. 115 frac. II);
Dar leyes por virtud de las cuales los estados, cuando así fuera necesario, concurren en la prestación de determinados servicios públicos (art. 115, frac. III);
Dar leyes por virtud de las cuales los municipios puedan coordinarse y asociarse (art. 115, frac. III último párrafo);
Determinar anualmente las bases, los montos, los plazos de las participaciones federales que deben ser entregadas a los municipios (art. 115, frac. IV b);
Establecer impuestos sobre lo relacionado con bienes inmuebles y prestación de servicios públicos sin interferencia del congreso de la unión (art. 115, frac. 4 a, b y c);
Aprobar leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisar sus cuentas (art. 115, frac. IV, c, p. 3);
Dar leyes por virtud de las cuales los municipios dispongan la utilización del suelo de su jurisdicción (art. 115, frac. V);
Regular lo relativo a la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes (art. 115, frac. 6);
Dar una ley electoral (art. 115, frac. VIII);
Dar leyes que regulen lo relativo a los inmuebles ubicados dentro de su territorio (art. 121, frac. II);
Dar una ley local sobre profesiones (art. 121, frac. V);
En caso de violencia interna solicitar la protección de los poderes federales (art. 122);
Crear juntas locales de conciliación (art. 123, frac. XXXI);
Dictar leyes sobre el estado civil de las personas (art. 130, p. 3);
Determinar el número de ministros religiosos que puedan oficiar dentro de su territorio (art. 130, p. 7);
Dar su consentimiento para que inmuebles ubicados dentro de su territorio queden sujetos a la jurisdicción federal (art. 132);
Intervenir en el proceso de reformas a la constitución mediante la aprobación o no de los proyectos respectivos (art. 135);
Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando manejen indevidamente fondos y recursos federales (art. 110, p. 5);
Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando cometan delitos federales (art. 111 p. 5);
Autorizar, en cada caso, la formación de asociaciones de trabajadores o productores y por sí o a propuesta del gobernador pueden derogar las autorizaciones concedidas (art. 28, p. 7);
Preferir a los mexicanos, en igualdad de condiciones para toda

clase de ~~concesiones~~ en los que no sean necesaria la calidad de ciudadano (art. 32, p. 1);

PROHIBICIONES

Permitir dentro de su territorio el establecimiento de ordenes monásticas (art. 5, p. 5);
No podrán expedir leyes que establezcan la previa censura, exigir fianza a los autores o impresores o cuarten la libertad de imprenta (art. 7);
No podrán coartar, mediante leyes, el derecho de asociación o reunión cuando sea pacíficamente y objeto lícito (art. 9. p. 1);
No podrán dar leyes por virtud de las cuales se concedan títulos nobiliarios, privilegios y honores hereditarios, o dar afecto a los concedidos por otros países (art. 12);
Expedir leyes privativas o crear tribunales especiales (art. 13);
Establecer fueros o emolumentos que no sean compensación por servicios (art. 13);
Dar leyes retroactivas en perjuicio de persona alguna (art. 14, p. 1);
Establecer como sanción a delitos penas de las abolidas por el artículo 22;
Establecer en los juicios criminales más de tres instancias (art. 23, p. 1);
No podrán dictar leyes que impliquen restricciones al comercio interestatal (art. 73, frac. IX);
No podrán conceder excepciones o subsidios respecto de las materias que se indican (art. 115, frac. IV a y c).

INHIBICIONES

Extender el derecho de petición a personas que no sean ciudadanas (art. 8, p. 1);
Dar leyes por virtud de las cuales se permita a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos (art. 9, p. 1);
Dar leyes por virtud de las cuales se permita a reuniones armadas deliberar (art. 9, p. 2);
Dictar leyes por virtud de las cuales se autoricen a los ciudadanos a portar armas (art. 10);
Dictar leyes por virtud de las cuales para poder circular dentro de su territorio se requiera carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto o requisito semejante (art. 11);
No podrán establecer contribuciones sobre bienes de dominio público de la federación, estados o municipios (art. 115, frac. IV c);
No podrán dictar leyes por virtud de las cuales los funcionarios locales o federales puedan desempeñar simultáneamente dos funciones de elección popular (art. 125);
No podrán reconocer personalidad jurídica a las iglesias (art. 130, p. 5);
No podrán dar leyes por virtud de las cuales se reconozca vali-

dez a los estudios realizados en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos (art. 130, p. 12);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales un ministro de algún culto herede de otro o de una persona que no sea su pariente -- dentro del cuarto grado (art. 130, p. 15);

No podrán gravar el comercio internacional (art. 131);

OBLIGACIONES

Deberán garantizar el derecho a la información (art. 6);

Respetar el derecho de petición y contestar por escrito (art. 8 y 35, frac. V);

Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (art. 18, p. 4);

Dictar leyes que eviten abusos en las prisiones (art. 19, p. 3);

Crear una deuda agraria (art. 27, frac. XVII, inc. e);

Dictar leyes tendientes a organizar el patrimonio familiar (art. 27, frac. XVII inc. g y 125, XVIII);

Disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria (art. 27, frac. XIX);

Dar participación a los partidos políticos nacionales en las -- elecciones estatales (art. 41, p. 6);

A fijar el porcentaje que debe corresponder a los municipios en los impuestos sobre energía eléctrica (art. 73, frac. XXIX);

Están obligadas a respetar las sentencias de amparo (art. 103 frac. I, 107, VII);

Están obligados a expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos de conformidad con las bases del artículo 109;

A establecer contribuciones a favor de los municipios (art. 115, frac. IV);

Dar leyes por virtud de las cuales los gobernadores puedan celebrar convenios con los municipios a fin que el estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que se indican (art. 115, IV a, p. 2);

Dar leyes por virtud de las cuales en la integración de las legislaturas locales se introduzcan el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos (art. 115, frac. VIII, p. 10);

Expedir leyes que fijen las relaciones de trabajos entre los estados y sus trabajadores tomando en cuenta el art. 123 en la que se comprenda a los empleados municipales (art. 116, frac. VIII);

Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otro estado (art. 121, p. 1);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (art. 21 frac. IV);

Dar validez a los títulos profesionales expedidos por otros estados (art. 121, frac. V);

Protestarán guardar y hacer guardar la constitución (art. 128).

CONCURRENCIA

La federación y la legislatura de los estados pueden ejercer facultades concurrentes en materia de salubridad (art. 4, p. 3) asentamientos humanos (art. 74, frac. XXIX, c);

PODER EJECUTIVO LOCAL

ESTRUCTURA JURIDICA

Debe ser unipersonal (art. 116, frac. 1);
No podrán durar en su encargo más de seis años (art. 116, frac. 1, p. 1);
Su elección es directa en primer grado (art. 116, frac. 1, p. 2);
No podrán ser reelectos aquellos gobernadores cuyo origen sea la elección popular (art. 116, frac. 1, p. 3);
No podrán ser reelectos para el período inmediato el gobernador sustituto, interino o provicional o el ciudadano que desempeñe el cargo los dos últimos años (art. 116, frac. 1 a y b);
Sólo podrá ser gobernador un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de su estado o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección (art. -- 116, frac. 1, p. 4);
Son sujetos de juicio político por responsabilidad oficial (art. 110, p. 2);

FACULTADES

Establecer escuelas de acuerdo con los criterios que dé el congreso de la unión y en coordinación con la federación (art. 3, frac. IX y 73, frac. XXV);
Aplicar leyes que las legislaturas locales emitan en uso de facultades concurrentes en materia sanitaria (art. 4, p. 3);
Aplicar leyes locales en materia de vivienda (art. 4, p. 4);
Aplicar leyes locales en materia de protección de menores (art. 4, p. 5);
Aplicar leyes locales sobre profesiones y trabajo lícito (art. 5, p. 1 y 2);
Aplicar leyes locales por virtud de las cuales se obligue a los particulares a prestar el servicio de las armas, jurado, consules y de elección popular (art. 5, p. 4);
Aplicar leyes sobre servicio social obligatorio (art. 5, p. 4);
Cuando en algún lugar no exista autoridad judicial, tratándose de delitos que se persigan de oficio, la autoridad administrativa podrá decretar la detención del acusado (art. 16, p. 1);
Puede ordenar la práctica de visitas domiciliarias en materia sanitaria, de policía y fiscal (art. 16, p. 2);
Los gobernadores podrán solicitar al ejecutivo federal, con apego a las leyes, la inclusión de los reos extranjeros del orden común que existen dentro de su territorio, en los tratados internacionales para los efectos de que cumplan su sentencia en su lugar de origen (art. 18, p. 5);
Por conducto del ministerio público perseguir los delitos (art. 21, p. 1);

Aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos dentro de los límites constitucionales (art. 21, p. 1 y 2);
Por causa de utilidad pública, con fundamento en la ley, mediante indemnización, podrá expropiar bienes de particulares (art. 27, p. 2);
Fijar la extensión de terrenos que a su juicio sea necesaria para que las sociedades comerciales puedan operar (art. 27, frac. IV);
Con vista a la ley declarar la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública (art. 27, frac. VI, p. 2);
Nombrar representantes en las comisiones mixtas agrarias (art. 27, frac. XI, c);
Recibir las solicitudes de restitución o dotación de tierras agrarias (art. 27, frac. XII, p. 1);
Conceder la posesión de tierras o aguas en la extensión que juzgue pertinente, en los casos de que las comisiones mixtas no formulen dictamen (art. 27, frac. XII, p. 4);
Solicitar a la legislatura derogue las autorizaciones concedidas para la formación de asociaciones de trabajadores o productores (art. 28, p. 7);
Ejecutar leyes de instrucción pública que emita su legislatura (art. 31, frac. I);
Arreglar los problemas de límites entre su estado y otro mediante convenio (arts. 45, 46 y 73, frac. IV);
Demandar a otro estado ante la suprema corte de justicia de la nación para el arreglo contencioso de sus problemas de límites (arts. 104, frac. V y 105);
Para instruir y disponer la guardia nacional dentro de su territorio (arts. 73, frac. IV, 76, frac. IV y 89, frac. VII);
Podrá solicitar a la suprema corte de justicia averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que viole alguna garantía individual (art. 97 p. 2);
Planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros estados el desarrollo de centros urbanos comunes (art. 115, frac. VI);
Tener el mando de la fuerza pública en los lugares en donde residan habitual o transitoriamente (art. 115, frac. VII);
Celebrar convenios por virtud de los cuales los estados asuman el ejercicio de funciones federales (art. 116, frac. VI);
Cuando la legislatura local no este reunida solicitar la protección de los poderes federales en los casos de violencia interior (art. 122);
Intervenir, emitiendo su opinión cuando se trate de dedicar nuevos locales al culto público (art. 130, p. 10);
Aplicar leyes locales sobre asentamientos humanos que su legislatura dé (arts. 27, p. 3 y 73, frac. XXIX c);

PROHIBICIONES

Permitir el establecimiento de órdenes monásticas (art. 5, p. 5);
La manifestación de las ideas no podrá ser objeto de inquisición administrativa (art. 6);

Establecer la previa censura, exigir fianzas a los autores o impresores, cuartar la libertad de imprenta, secuestrar la imprenta como instrumento del delito (art. 7);
No podrán coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito (art. 9, p. 1);
Conceder títulos de nobleza prerrogativas y honores hereditarios o dar efecto a los otorgados en otros países (art. 12);
Reconocer fueros y otorgar emolumentos que no sean compensación a servicios públicos y estén fijados en la ley local (art. 13);
Aplicar leyes retroactivas en perjuicio de persona alguna (art. 14, p. 1);
Privar a alguien de la vida, la libertad, propiedades o derechos (art. 14, p. 2);
Molestar a alguien en su persona sin orden escrita fundada y motivada (art. 16, p. 1);
Violar la correspondencia que circule por las estafetas (art. 16, p. 3);
Aprisionar a alguien por deudas civiles (art. 17);
Detener a alguien por más de tres días sin existir auto de formal prisión (art. 19, p. 1);
Maltratar o cobrar gabelas a los presos en las prisiones (art. 19, p. 3);
No podrán autorizar fraccionamientos sin haber quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos (art. 27, frac. XVII f);
No podrán gravar el patrimonio familiar (art. 27, frac. XVII g);
No podrán establecer restricciones al comercio interestatal (art. 73, frac. IX);
Las prohibiciones expresamente contenidas como absolutas y relativas en los artículos 117 y 118);

INHIBICIONES

Extender el derecho de petición en materia política a personas que no sean ciudadanas (art. 8, p. 1);
Permitir a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos (art. 9);
Permitir que reuniones armadas deliberen (art. 9, p. 2);
Autorizar la portación de armas (art. 10);
No podrán dar validez a las enajenaciones de tierras, aguas, montes hechos por jefes políticos o gobernadores con contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y a las diligencias de apeo y deslinde, transacciones y enajenaciones (art. 27, frac. VIII a y c);
Los extranjeros en tiempo de paz no podrán servir en la fuerza de policía o seguridad pública (art. 12, p. 1);
No podrán permitir a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos (art. 33);
No podrán conceder el derecho de voto a personas sujetas a proceso o durante la extinción de la pena (art. 38, frac. II y III);
No podrán ser diputados o senadores federales durante el desem-

peño de su cargo (art. 55, frac. V, p. 2 y 58);
No podrán inmiscuirse con las opiniones que emitan los diputados y senadores federales (art. 61);
No podrán permitir que un senador o diputado desempeñe cargo alguno por el que se disfrute sueldo (art. 62);
Los terrenos baldíos dentro de los estados pertenecen a la nación (art. 73, frac. XIX);
No podrán ser presidentes de la república a menos que se separen seis meses antes de la elección (art. 82, frac. VI);
No podrán desempeñar dos cargos de elección popular (art. 125);
No podrán hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto (art. 126);

OBLIGACIONES

Respetar el derecho de petición y contestar por escrito (art. 8, p. 1 y 2);
En relación con las personas sujetas a proceso y los reos condenados establecer sitios diferentes de resguardo (art. 18, p. 1);
Organizar su sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medio de readaptación social del delincuente (art. 18, p. 2);
Establecer sitios diferentes para que hombres y mujeres comparezcan sus sentencias (art. 18, p. 2);
Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (art. 18, p. 4);
Reprimir a funcionarios que cometan abusos en las prisiones (art. 19, p. 3);
Recibir y tramitar las solicitudes de restitución y dotación de tierras y aguas (art. 27, frac. XIX);
Preferir, en igualdad de circunstancias, a los mexicanos en relación con los extranjeros para toda clase de concesiones o empleos en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos (art. 31, p. 1);
Publicar y hacer cumplir las leyes federales (art. 120);
Dar entera fe a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otro estado (art. 121, p. 1);
Dar validez a los actos del registro civil realizados en otro estado (art. 121, frac. IV);
Respetar los títulos profesionales expedidos por otros estados (art. 121, frac. V);
Respetar las sentencias de amparo y suspender el acto reclamado (art. 103, frac. I 107, frac. IV y VII);
Deberá protestar y hacer guardar la constitución (art. 128);
Obrar como auxiliares de los poderes federales en materia de culto religioso (art. 130, p. 1);
Aplicar leyes sobre asentamientos humanos que la legislatura dé con vista a las emitidas por el congreso de la unión (art. 73, frac. XXIX c y 27, p. 3);

CONVENIOS

Podrán celebrar convenios con la federación para que los reos condenados por delitos del orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del ejecutivo federal (art. 18, p. 3);

Celebrar convenios de coordinación con el gobierno federal para la planeación (art. 25, p. 3);

Podrán celebrar convenios con los municipios para hacerse cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones específicas (art. 116, frac. VI a, p. 2);

RESPONSABILIDAD

Los gobernadores incurrirán en responsabilidad por violaciones a la constitución cuando afecten a la pequeña propiedad (art. 27, frac. XV).

Son responsables por violaciones graves a la constitución y las leyes federales (art. 110, p. 2);

PODER JUDICIAL LOCAL

ESTRUCTURA JURIDICA

Habrá un tribunal superior de justicia (arts. 107, frac. XII, 108, p. 2 110, p. 2);

Habrá jueces inferiores (arts. 55, frac. V, p. 3; 104, frac. I; 107 frac. XII, 119 y 133);

Podrán establecer jurados (arts. 5, p.4. 36 V, 20 frac. VI, 130, p. 17);

No podrán haber más de tres instancias en los juicios criminales (art. 23);

No podrán haber tribunales especiales (art. 13);

FACULTADES

Los jueces locales pueden impedir a una persona el dedicarse al ejercicio de una profesión cuando se ataquen los derechos de terceros (art. 5, p. 1);

Los jueces pueden privar a alguien del producto de su trabajo (art. 5, p. 1);

Pueden obligar a los particulares a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin contar con su consentimiento (arts. 5 p. 3 y 123, frac. I y II);

Podrán decretar el arraigo de cualquier persona en los casos de responsabilidad criminal o civil (art. 11);

Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión con las formalidades de ley (art. 16, p. 1);

Con las formalidades de ley podrán dictar ordenes de cateo (art. 16, p. 1);

Los jueces son los únicos competentes para imponer penas (art. 21, p. 1);

Suspender los derechos de ciudadanía a los particulares (art. 38, frac. VI);

Aplicar leyes federales cuando sólo se afecten intereses de particulares, cuando sean preferidas por los actores (art. 104, frac. 1);

Conocer de la suspensión en materia de amparo directo (art. 107, frac. XI);

El tribunal superior conocerá de demandas de amparo por violaciones al artículo 16 en materia penal 19 y 20 (art. 107, frac. XII);

Los jueces locales están facultados para admitir demandas de amparo y conceder la suspensión provisional (art. 107, frac. XII p. 2);

Podrán decretar la detención de una persona por uno o dos meses en los casos de extradición nacional o internacional respectivamente (art. 119);

Tienen jurisdicción sobre los inmuebles ubicados dentro del territorio de su estado (art. 121, frac. V); con la excepción establecida en el artículo 132;

Tendrán jurisdicción sobre personas domiciliadas en otros estados cuando éstas se hayan sometido expresamente o por razón de su domicilio y hayan sido citadas personalmente (art. 121, frac. III, p. 2);

PROHIBICIONES

La manifestación de las ideas no serán objeto de ninguna inquisición judicial sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público (art. 6);

No podrán secuestrar las imprentas como instrumento de delito (art. 6);

Juzgar a alguien con base en leyes privativas (art. 13);

Privar a alguien de la vida la libertad, de sus propiedades o de derechos sin juicio y sin las formalidades esenciales del procedimiento (art. 14, p. 2);

En juicio del orden criminal está prohibido imponer penas por analogía o mayoría de razón que no esta decretada por una ley exactamente aplicable (art. 14, p. 3);

Aprecionar a alguien por deudas civiles (art. 17);

Quedan prohibidas las costas judiciales (art. 17);

Reducir a prisión preventiva a alguien que no merezca pena corporal (art. 18, p. 1);

Seguir un proceso por delito no incluido en el auto de formal prisión (art. 19, p. 1);

No pueden aplicar como penas la mutilación, la infamia las marcas, los azotes, los palos, el tormento y cualesquiera otras inhumanas y trascendentales (art. 22, p. 1);

No pueden aplicar la pena de muerte por delitos políticos (art. 22, p. 3);

Juzgar a alguien dos veces por el mismo delito (art. 23);

Absolver de la instancia (art. 23) y

No podrán decretar embargos sobre bienes que integran el patrimonio familiar (art. 27, frac. XVIII, g);

INHIBICIONES

No son válidas las diligencias de apeo y deslinde y demás operaciones practicadas entre 1856 y 1917 por los jueces de los estados por virtud de las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierra, aguas, montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento y otros (art. 27, frac. VII c);
Los magistrados y jueces locales no podrán ser diputados o senadores federales a menos que se separen noventa días antes de la elección (art. 56, frac. V, p. 3, y 58);
No podrán conocer de procesos que se inicien por opiniones emitidas por diputados y senadores (art. 61);
No podrán permitir que un diputado o senador en funciones desempeñe cargo alguno como juez o magistrado local (art. 62);
Las sentencias de los jueces sólo tienen obligatoriedad dentro del territorio de su estado (art. 21, frac. III);
No podrán permitir que un ministro de algún culto herede a otro o a persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado (art. 130, p. 15);
Los jurados locales no podrán conocer de infracciones al artículo 130 (art. 130, p. 17);

OBLIGACIONES

En los juicios civiles los jueces locales están obligados a dictar sus sentencias conforme a la letra, a la interpretación jurídica o a los principios generales de derecho (art. 14, p. 4);
Los tribunales deberán estar expedidos para administrar justicias en términos de ley en forma gratuita (art. 17);
Deberán dictar los autos de formal prisión de conformidad con él (art. 19, p. 1);
Deberán observar las garantías del proceso (art. 20);
Respetar las sentencias de amparo (arts. 103, frac. I, 107);
frac. I, II, V, c), y suspender el acto reclamado (art. 107, frac. X), y pueden ser suspendidos para el caso de insistir en la repetición del acto reclamado (art. 107, frac. XVI);
Los jueces locales están obligados a conceder las extradiciones nacionales e internacionales conforme al derecho (art. 119);
Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (art. 121, p. 1);
Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (art. 121, frac. IV);
Dar validez a los títulos profesionales expedidos en otros estados (art. 121, frac. V);
Deberán protestar guardar y hacer guardar la constitución y leyes federales (art. 123); y
Están obligados a respetar la constitución y leyes federales (art. 133).

RESPONSABILIDAD

Los magistrados a los tribunales superiores son responsables por

violaciones a la constitución y leyes federales (arts. 108, p. 3 y 110, p. 2).

LOS MUNICIPIOS

ESTRUCTURA JURIDICA

Gozan de capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos que presten (art. 27, frac. VI);
Serán administrados por ayuntamientos de elección popular directa (art. 50, 36 frac. V y 115, frac. I);
La Constitución local determinará, para los efectos de la responsabilidad oficial, quienes son servidores públicos en los municipios (art. 108, párrafo 4);
No habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado (art. 115, párrafo I);
Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (art. 115, frac. II);
La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan, en todo caso percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo -- (art. 115, frac. IV)

FACULTADES

Establecer escuelas en coordinación con la federación y el Estado (art. 36, frac. IX y 73, frac. XXV);
Llevar un catastro municipal (art. 36, frac. I);
Tiene derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponde a los estados y que fije la legislatura local (art. 73, frac. XXIX);
Son competentes para aplicar legislación sobre asentamientos humanos (art. 27, párrafo tercero y 73, frac. XXIX c);
Los ayuntamientos, de acuerdo con la ley, podrán expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (art. 115, frac. II, párrafo 2);
Tendrán a su cargo, con el concurso de los estados, cuando la ley lo determine, los servicios de agua potable, alcantarilla, alumbrado público, limpia, mercados, central de abastos, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y las demás que las legislaturas determinen y su capacidad se lo permita (art. 115, frac. III);
De acuerdo con la ley podrán coordinarse y asociarse con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos (art. 115, frac. III último párrafo);
Administrarán libremente su hacienda (art. 115, frac. IV);
Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga

violaciones a la constitución y leyes federales (arts. 108, p. 3 y 110, p. 2).

LOS MUNICIPIOS

ESTRUCTURA JURIDICA

Gozan de capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos que presten (art. 27, frac. VI);
Serán administrados por ayuntamientos de elección popular directa (art. 50, 36 frac. V y 115, frac. I);
La Constitución local determinará, para los efectos de la responsabilidad oficial, quienes son servidores públicos en los municipios (art. 108, párrafo 4);
No habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado (art. 115, párrafo I);
Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (art. 115, frac. II);
La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan, en todo caso percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo -- (art. 115, frac. IV)

FACULTADES

Establecer escuelas en coordinación con la federación y el Estado (art. 36, frac. IX y 73, frac. XXV);
Llevar un catastro municipal (art. 36, frac. I);
Tiene derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponde a los estados y que fije la legislatura local (art. 73, frac. XXIX);
Son competentes para aplicar legislación sobre asentamientos humanos (art. 27, párrafo tercero y 73, frac. XXIX c);
Los ayuntamientos, de acuerdo con la ley, podrán expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (art. 115, frac. II, párrafo 2);
Tendrán a su cargo, con el concurso de los estados, cuando la ley lo determine, los servicios de agua potable, alcantarilla, alumbrado público, limpia, mercados, central de abastos, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y las demás que las legislaturas determinen y su capacidad se lo permita (art. 115, frac. III);
De acuerdo con la ley podrán coordinarse y asociarse con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos (art. 115, frac. III último párrafo);
Administrarán libremente su hacienda (art. 115, frac. IV);
Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga

cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones (art. 115, frac. IV, a párrafo 2);
Los ayuntamientos están facultados para aprobar su presupuesto de egresos (art. 115, frac. IV, último párrafo);
Los municipios, en los términos de las leyes, federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en relación con ello expedir reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesario (art. 115, frac. V);
Planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros municipios el desarrollo del centro urbano (art. 115, frac. VI);
Para celebrar convenios con el estado a efecto de que los municipios asuman la prestación de los servicios o la atención de diferentes funciones (art. 115, frac. X, p. 2).

INHIBICIONES

No puede extender el derecho de petición en materia política a personas que no son ciudadanos (art. 8).

OBLIGACIONES

Impartir instrucción cívica militar a los mexicanos (art. 31, frac. II);
Respetar la sentencia de amparo cuando sean señalados como autoridades responsables (art. 107, frac. IV);
Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos de otros Estados (art. 121, frac. I);
Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros Estados (art. 121, frac. IV);
Dar validez a los títulos profesionales expedidos en diversos estados (art. 121, frac. V);
Los funcionarios municipales están obligados a protestar guardar la Constitución y las leyes secundarias (art. 128);
Llevar el registro de los ministros de los cultos (art. 130, p. II).

INTERVENCION SOBRE LOS MUNICIPIOS

La legislatura local puede suspender ayuntamientos, declarar -- que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros (art. 115, frac. I, p. 3);

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, -- S.A. México, 1983.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "La Reforma Municipal en la Constitución" Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- 3.- ARNAIZ AMIGO, AURORA "Soberanía y Potestad" Segunda - Edición. Editor Miguel Angel Porrúa, México, 1981.
- 4.- ARNAIZ AMIGO, AURORA "Del Estado y sus Derechos" Editor Miguel Angel Porrúa. México, 1987.
- 5.- ARTEAGA NAVA, ELISUR "Derecho Constitucional Estatal" Editorial Porrúa, S.A. México, - 1988.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, S.A. México, - 1987.
- 7.- CARPIZO, JORGE. "Estudios Constitucionales" Segunda Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, - 1983.
- 8.- CARPIZO, JORGE "El Presidencialismo Mexicano" - Editores Siglo Veintiuno. México, 1979.
- 9.- CARPIZO, JORGE. "El Federalismo en Latinoamérica" UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973.
- 10.- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. "Avances de la Reforma Administrativa de Estados y Municipios" Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1981.

- 11.- CUEVA, MARIO DE LA: "La Constitución de 1857, en el constitucionalismo a mediados del siglo XIX" UNAM, México, 1957. Tomo II.
- 12.- FRAGA, GABINO "Derecho Administrativo" Vigésima Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- 13.- FARIAS HERNANDEZ, URBANO. "El Federalismo y sus Aspectos - Educativos y Financieros" UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1973.
- 14.- GARZA, SERGIO FCO. DE LA. "Derecho Tributario Mexicano" -- Décimatercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
- 15.- HANS KELSEN "Teoría General del Derecho y el Estado" Traducción de Eduardo -- García Maynez. Textos Universitarios. México, 1980.
- 16.- LOPEZ PORTILLO, JOSE "Filosofía Política" Serie de -- Cuadernos. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, -- 1980.
- 17.- HIDALGA, LUIS DE LA "El Equilibrio del Poder en México" Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- 18.- LEE BENSON, NETTIE "La Diputación Provincial y el - Federalismo Mexicano" Segunda Edición. El Colegio de México.
- 19.- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO "Nociones de Política Fiscal" Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1980.

- 20.- MARTINEZ DE LA SERNA
JUAN ANTONIO "Derecho Constitucional Mexicano"
Editorial Porrúa, S.A. México.
1983.
- 21.- MARTINEZ DOMINGUEZ,
GUILLERMO "Descentralización con Desarrollo
Estatad" El Colegio de México,
México, 1983.
- 22.- MADRID HURTADO,
MIGUEL DE LA "Las Razones y las Obras" Fondo
de Cultura Económica. Crónica --
del Sexenio 1982-1988, México.
- 23.- MORENO, DANIEL "Derecho Constitucional Mexicano"
Quinta Edición Editorial Pax,
México, 1979.
- 24.- PEREZNIETO CASTRO
LEONEL "Reformas Constitucionales de la
Renovación Nacional" Editorial -
Porrúa, S.A. México, 1987.
- 25.- PICHARDO PAGAZA,
IGNACIO "Coordinación Federal, Estatal y
Municipal" Colección de semina -
rios núm. 6 Secretaría de la Pre
sidencia. México, 1977.
- 26.- PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA "Manual de Administración Munici
pal" Coordinación General de Es
tudios Administrativos. México,
1981.
- 27.- QUINTANA VALTIERRA,
JESUS "Derecho Tributario Mexicano"
Editorial Trillas. México, 1983.
- 28.- RABASA, EMILIO "La Constitución y la Dictadura"
Quinta Edición. Estudios Sobre -
la Organización Política de Méxi
co, México, 1976.

- 29.- REYES HEROLES, JESUS "El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas" Fondo de Cultura Económica, SEP. México, 1985.
- 30.- RODRIGUEZ PRATS, J. JESUS. La Política del Derecho en la --- Crisis del Sistema Mexicano" UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1986.
- 31.- SALINAS DE GORTARI, CARLOS "Federalismo y Descentralización" Tesis de Campaña. Partido Revolucionario Institucional, IEPES México, 1988.
- 32.- SALES GUTIERREZ, CARLOS. "Federalismo y Fortalecimiento Municipal" Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1987.
- 33.- SECRETARIA DE GOBERNACION "Cuadernos de Renovación Nacional" Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- 34.- TENA RAMIREZ, FELIPE "Derecho Constitucional Mexicano" Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- 35.- TORRES RAMIREZ BLANCA "Descentralización y Democracia" El Colegio de México. México 1986.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación

Ley de Distritos de Desarrollo Rural.